比较政治学：体系、过程和政策

加布里埃尔·A·阿尔蒙德
小G·宾厄姆·鲍威尔著

当代学术思潮译丛

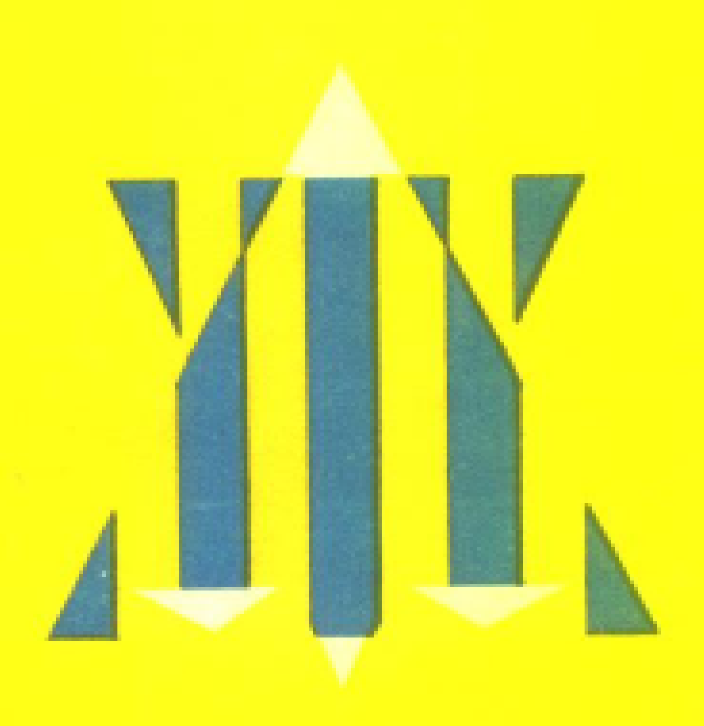
当今世界正在经历着深刻而巨大的变化，科学技术的发展日新月异，标志着人类认识和揭示自然奥秘的飞跃和深化。在科学技术飞跃发展的冲击下，在当代世界的哲学社会科学领域内崛起了一大批崭新的学科、思潮和观点，以期解决世界向

会主义，就必然要放眼世界，引进和借鉴当代世界的先进文化成果。

《当代学术思潮译丛》就是立足中国，立足当代，精选当代世界哲学、社会科学领域内

的有重大影

、新观点





比较政治学：
体系、过程和政策

著　者/［美］加布里埃尔·A·阿尔蒙德
小G·宾厄姆·鲍威尔

译　者/曹沛霖　郑世平　公　婷　陈　峰

上海译文出版社



Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr.

COMPARATIVE POLITICS

System, Process, and Policy

Little, Brown and Company, Boston

Second Edition,1978

根据波士顿利特尔—布朗出版公司1978年第2版译出

比较政治学

——体系、过程和政策

〔美〕加布里埃尔·A·阿尔蒙德
小G·宾厄姆·鲍威尔　著

曹沛霖　郑世平
公　婷　陈　峰　译

上海译文出版社出版、发行

上海延安中路955弄14号

全国新华书店经销

上海新华印刷厂印刷

开本 850×1156　1/32　印张 16.125　插页 2　字数 366,000

1987年2月第1版　1987年2月第1次印刷

印数：00,001—50,400册

书号：3188·72　　定价：3.55元

内部发行

译者的话

本书是美国利特尔—布朗公司于1966年出版、1978年再版的"比较政治学丛书"中一本重要的专著。这套丛书分国家或地区研究和分析性研究两大类：前者是按苏联、委内瑞拉、联邦德国、法国、英国、北非、奥地利等国家或地区进行研究的专著；后者对政治文化、政治社会化、种族冲突和政治发展等进行专题研究。在整套丛书中，本书作为对比较政治学研究理论和方法的探讨，具有一定的重要地位。

本书作者加布里埃尔·A·阿尔蒙德是美国斯坦福大学政治系荣誉教授。他的合作者小G·宾厄姆·鲍威尔是美国罗切斯特大学的政治学教授。阿尔蒙德是政治学结构—功能主义学派的创始人，战后美国著名的政治学家之一，1911年生于美国伊利诺伊州，1928年获芝加哥大学博士学位。他先后在耶鲁大学、普林斯顿大学和斯坦福大学执教多年。他曾担任过美国政治学会会长和美国社会研究理事会比较政治学委员会主席等职。此外，他还曾广泛参与政治和社会活动，担任过美国国务院、美国海军研究部门和兰德公司的顾问。

阿尔蒙德提出的以结构—功能主义为特征的

比较政治学理论，深受英国人类学结构—功能主义奠基人勃·马林诺夫斯基以及德国社会学家马克斯·韦伯和美国社会学家特·帕森斯等人思想的影响。1956年，他在《政治学报》上发表了题为“比较政治体系”的论文，提出了开展比较政治研究的一些理论设想。1960年，他在《发展中地区的政治》一书中首次阐述了他的结构—功能主义政治学理论。1966年，鉴于结构—功能主义在政治学界受到批评，阿尔蒙德在《比较政治学：发展研究途径》一书中，把原先的理论体系同政治文化、政治社会化和政治发展结合起来进行了新的探讨。在本书中，他又对1966年的理论体系作了重大修改，在结构方面分为体系、过程和政策三个层次，对政策分析和政治评价的方法作出了新的探索。

阿尔蒙德认为，政治学的核心概念是“政治体系”，而政治体系是一个包括环境、输入、转换、输出和反馈等部分的系统。所有的政治体系，为实现本身的目标，都要有相应的政治结构以及组成政治结构的政治角色。因此，现代政治体系一般都有利益集团、政党、立法机关、行政机关、政府官员和法院六种政治结构。他还认为，研究任何一

种政治体系，不能只限于政治结构及其作为，还应该了解和分析这种政治体系的基本倾向，也就是所谓的“政治体系心理的方面”——政治文化。

在结构和文化的基础上，阿尔蒙德提出，所有的政治结构，无论其专业化程度如何，实际上都行使着多种功能。与结构相对应，这些功能也可分为体系、过程和政策三个层次。阿尔蒙德还提出，政治文化世俗化和政治结构分化是衡量各种政治体系发展程度的依据。最后他主张用“政治产品”这一概念来评价各种政治体系的实际作为。

本书阐述的比较政治学理论，是试图在各种不同类型的国家中找到具有共同意义的、可资比较的概念和标准，进而再通过这些概念和标准，运用结构—功能主义的体系方法去分析和评价一个国家政治体系的实际运动过程，以及在各个层次上所发挥的功能作用。这与西方传统的注重法律、机构和制度等静态的分析方法相比是别具一格的。本书不仅研究政治活动的实践，而且探讨政治与不断变化着的社会环境之间的关系，从而扩大了比较政治学的研究范围。本书在研究方法上还注意与其他学科，如经济学、社会学以及现代自然科学的方法相互渗透。

但是，本书作者实际上是以西方发达国家的政治制度为基本模式，从中进行理论的抽象，然后套用于其他国家。他们是以西方资本主义国家政治生活的原则为标准，去衡量和评价社会主义国家和发展中国家的政治体制的。而且应该指出，比较研究作为一种研究方法，它与研究者所运用的理论原则和标准总是联系在一起的。各个学者由于运用的理论原则和比较标准不同，必然得出不同的结论。有鉴于此，我们在了解当代西方比较政治学的研究状况，了解结构-功能主义学派在这个领域内提出的体系方法和结论的同时，无疑应该看到作者所持的资产阶级理论原则和比较标准，特别书中把"社会主义制度国家"和"共产党领导的国家"列为"独裁政治体系"，而把英美等国列为"民主政治体系"，进行"分析"、"比较"，这是非常错误的。因此我们必须运用马克思主义的立场观点加以必要的批判。

对于当代西方政治学者这类理论专著的翻译，我国政治学界和翻译出版界的前辈和同行已经做了一些工作，但总的来说，尚处于开始阶段。由于我们的水平有限，同时由于当代西方政治学的许多理论概念和术语在汉语中如何正确地表述

尚需探讨，因此本书某些译文的不当之处恐怕在所难免，请政治学界同行和读者们批评指正。

序言

《比较政治学》初版以来的十二年，正是政治学研究和理论方面取得丰硕成果的年代。在第一版中，我们曾经谈到比较政治研究中所发生的一场知识革命。这场革命包括四方面的革新探索：一、对人类各种政治实验作范围更为广泛的研究；二、对政治描述和分析采取更为现实的，较少拘泥于形式和机构的研究方法；三、在描述和理论方面更为严密和精确；四、建立更为充分的理论框架，把上述日益发展的知识兼收并蓄，并使之顺理成章。我们引为幸事的是，在这一版中能从前十年中学者们为实现上述目标所作的杰出研究的成果中汲取教益。

本书并不是一个稍事修改的版本，而是从头至尾都重新改写过的。当比较政治学科开始进入八十年代之际，我们力图把这一学科中的较新论著都引用到本书中来。不过，熟悉本书第一版的读者会认识到本版的明显的延续性。第一版中的知识结构，在这里得到了更为充分的阐述，而当时提出的各种分析方法，在这里也得到了更加全面的运用。

在1966年的版本中，我们曾谈到政治功能的三个层次。本书的全部内容就是按照这三个层次

的研究方法组织起来的。我们在第一部分中对政治文化和政治结构作了导论性的阐述，在第二部分中进而分析了体系，在第三部分中分析了过程，在第四部分中分析了政策。在第一部分中我们解释了政治文化和政治结构所指的意义，并具体说明了它们的种类和形式。然后在第二部分中，我们讨论了政治社会化、政治录用和政治交流这些主要的政治体系的维持和适应功能。在第三部分中，我们解释和详细阐述了利益表达、利益综合、政策制订和政策执行这些转换功能或过程功能的意义。这一部分论述了系统表达和综合政治要求与支持，进而把它们转换成权威性政策，并在国内和国际环境中执行这些政策的各种政治结构。我们所描述和分析的是诸如利益集团、政党、行政部门、立法机构和官僚体系等这样一些结构。

论述政策的第四部分体现了本书内容最明显的变化。在第一版中，曾有一章简单地谈到过政治的这个方面——能力、输出和结果。现在的这本书中，我们分章论述输出和结果，并以大量的经验性材料描述了各类政治体系——先进工业国家的政治体系和发展中国家的政治体系，民主体系和独裁体系——的实际政治作为。有关政治发

展的那一章，从体系、过程和政策角度讨论了第三世界面临的困难处境和它们采取的各种策略。最后一章再一次从体系、过程和政策方面阐述了如何评价各国政治特点这一重要问题。

按照这种三层次的分析结构，我们的读者能够容易而又合乎逻辑地从一个机构转到另一个机构，从一个过程转到另一个过程，而内容和意思仍然前后贯通，一脉相承。例如，在讨论政党的时候，读者们所看到的就不仅仅是有关政党的详细描述。我们一方面使他们回溯那些有助于解释某个特定政党制度特点的社会经济和政治现象，另一方面又引导他们展望由政党制度所造成的某些政策结果。在讨论政治社会化、政治录用、政策制订和执行过程以及执行机构时，本书也采用了同样的方法来说明问题。我们的意图就是要使读者坚持不懈地去寻求理解政治过程对人类具有的多种意义之间的联系。

这个新版本用以说明、理解和解释政治现象的方法，也反映了知识的发展。在第一版中，我们强调运用社会学、人类学和心理学的分析模式，试图用起限制作用的社会结构和文化条件来说明政治的特点。在这一版本中，当我们在详细阐述

公共政策时，政治体系常常成了自变量，而社会和国际环境则成了因变量。为了讨论政策及其后果问题，我们采用了一种意义更为充分的政治经济学的方法，从一种创造性的角度来分析政治结构和过程，并详细阐明政治选择的后果。

因此，从方法论的观点看，第二版一方面采用了社会学、心理学和人类学的分析方法，另一方面又采用了经济学和哲学的分析方法，从而提供了一种把各种政治现象联系起来的方法。只有这个全面的分析模式，才会使人们有可能把握政治领域的重要意义，把握影响和限制政治领域的因素，但更重要的是，把握政治领域向人类提供的精神上的机会和潜力。

加布里埃尔·A·阿尔蒙德

小G·宾厄姆·鲍威尔

当代学术思潮译丛

目次

第 I 部份

导论



1 绪论

在卷首先介绍一下书中使用的主要概念，也许不无裨益。在以后的各章中，我们将仔细阐明这些概念。但这里按逻辑顺序简明扼要地把这些概念交代一下，可作为以下各章的指南，并作为各章彼此相联系的一种方式。我们还要详细地阐述我们用于比较分析的方法，并且说明这种方法在比较政治学的描述和理论中的运用。

1.1 政治体系

政治体系是一个主要的概念。政治体系一词在近年来出版的比较政治学教科书和专著标题中已成为很普通的术语。早先的著作都沿用政府、民族或国家这类词语来描述我们所说的政治体系。这里使用的新术语，不仅是词语上的变化，而且体现了一种考察政治的新方法。这套新术语既包括对老的事物改用某些新名称，也包括使用某些新术语来表述原先未作为政治范畴的活动和过程。

旧的术语——国家、政府、民族，局限于法律和机构的意义。这使人们的注意力集中于现代西方社会中通常可见的一套特定的政治机构。假如认为研究这些机构就是比较政治学特有的、也是唯

一的内容的话，那么我们就能避开许多问题，包括如何确定政治学科的研究对象这一棘手的问题。但是，这样的做法利少弊多。正式的政府机构，诸如立法机关和法院，其作用是千差万别的。在许多社会中，特别是在非西方的社会中，立法机关和法院的作用可能没有其他机构和过程的作用来得重要。而且在所有的社会中，正式政府机构的作用都要受到非正式的集团、政治态度和多种人与人的关系的影响和制约。政治学如要有效地解释各类社会中的政治现象，而不论这些社会的文化、现代化程度和规模如何，就需要提出一个更加综合的分析框架。

把政治体系作为本书中最普通的术语，并不意味着我们认为原先的用语已陈旧过时了。国家、政府和民族用来指政治的一些限定的或特殊的方面，仍然很有意义。国家一词，具有机构特性、权威性以及合法性等含义。政府一词，则具有略微不同的正式的法律的一机构的含义。民族是具有同一历史本源和同一历史命运感的人民组成的政治体系。我们在谈到政治体系和政治发展的这些具体方面时，还将用到这些术语。但是，政治体系这一概念可使人们注意到社会内部政治活动的整个范围，因而现在已使用得非常广泛。政治体系也是一个生态学的概念，因为它强调了政治领域与环境之间的相互作用。

政治的特征

什么是政治体系？如何确定政治体系的范围？政治体系的特征是由什么来决定的？许多政治学家曾讨论过这些问题。虽然他们表述定义的确切文字颇有差异，其中仍有相当一致的看法。大多数定义中都有一个共同点，这就是把政治体系同合法的人身强制联系在一起。伊斯顿谈到了“价值的权威性分配”；拉斯韦尔和卡普兰谈到了“严酷的剥夺”；达尔谈到了“权力、统治和权威”。①所有这些定义都包含了存在一种实行惩罚、强迫和强制的合法权

力的意思。我们同意马克斯·韦伯所说的，合法的强制力量是贯穿政治体系活动的主线，使之具有作为一个体系特有的重要性，和凝聚性。②只有政治当局才拥有某种公认的权力，可以在特定的领土范围内采用强制手段，并基于这种权力而要求人们服从。

因此，凡进入政治体系的各种要求都是同合法的人身强制相关联的，无论是动员战争，还是为建造娱乐设施征用地产，都是如此。一个政治体系的政策同样是与合法的强制相关联的，而不论这种关联相距多么遥远。因而，鉴于公共娱乐设施通常都是靠税收来维持的，违反了使用公共娱乐设施的规定也就是犯法。谈到政治体系时，我们将影响到合法的人身强制手段的使用的相互作用包括在内。政治体系不仅包括政府机构，如立法机关、法院和行政部门，而且包括所有结构中与政治有关的方面。其中有亲属关系、社会等级集团等传统结构，还有诸如动乱之类的社会非正规现象，以及政党、利益集团和大众传播工具之类的非政府性组织等。

当然，这并不是说政治体系仅仅同强制力量、同暴力或强迫联系在一起，而只是认为，同强制手段的联系是政治体系的明显特性。政治精英人物和公民通常关注的目标是国家向外扩张或加强国家安全，提高社会福利，不断扩大公众参政，等等。政治体系并不是制订和实施规章的唯一系统。但是，政治体系制订的规章及其实施是靠强制来支持的。

---

① 戴维·伊斯顿，《政治体系》（纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫出版公司，1953年版），第130页起；戴维·伊斯顿，《政治分析的框架》（恩格尔伍德克利夫斯：普伦蒂斯—霍尔出版公司，1965年版），第60页起；哈罗德·拉斯韦尔和亚伯拉罕·卡普兰，《权力和社会》（纽黑文：耶鲁大学出版社，1950年版）；罗伯特·A·达尔，《现代政治分析》（恩格尔伍德克利夫斯：普伦蒂斯—霍尔出版公司，1963年版），第5页起。

② 参见马克斯·韦伯，《作为职业的政治》，载《马克斯·韦伯社会学文选》，由H·格斯和C·赖特·米尔斯合编（纽约：牛津大学出版社，1946年版），第77—78页。

在有些社会里，行使人身强制力量的公认权力分得很散。这一权力由家庭、氏族、宗教团体或其他集团分享，或是被私自运用，如在世仇报复或決斗中。但甚至这些社会也都是政治体系，它们仍然可以同那些合法的人身强制手段近于垄断的政体相比拟。而且，在任何一种政治体系中，如果在使用强制手段的情况或合法当局的性质等问题上存在意见分歧的话，那么，人们就不妨认为，在那里存在着对现政权的挑战，存在着潜在的严重政治冲突。

体系和环境

如果以上所述对我们的政治体系概念的“政治”这半部分下了定义的话，那么我们所说的“体系”又是什么意思呢？体系是指各部分之间的某种相互依存以及体系同环境之间的某种界限。所谓相互依存，就是指在一个体系中，当某个组成部分的性质发生变化时，其他所有的组成部分以及整个体系都会受到影响。举例来说，倘若一辆汽车的活塞环腐坏了，那么汽车烧油多，汽车系统其他方面的功能就减退，汽车的马力也减弱。再譬如，在生物体的成长中，有时也会发生这样的情况，内分泌系统的某种变化影响到整个生长方式，影响到各部分功能的发挥，并影响到生物体总的行为。在政治体系中，群众性政党的出现，或是大众传播工具的问世，改变着体系中所有其他结构的行为（尽管程度各有不同），而且也影响到政治体系从事内政和外交的能力。换言之，在某个体系中，当一个变数在数量上或质量上发生变化时，其他的变数也会受到压力并发生变化；于是，这个体系就改变了其行为方式，或者对不守秩序的组成部分用管制机制加以惩罚。

体系概念的第二个方面是界限和环境的概念。一种体系始于某处，终于某处。在考察一个生物体或一辆汽车时，要确定其界限，并说明它们同其环境的互相作用还比较容易。在研究社会体系时（政治体系是社会体系的一种），确定界限的问题就比较困难

了。社会体系并不是由个人组成的，而是由各种角色构成的。例如，家庭是由母亲和父亲、丈夫和妻子、兄弟和姐妹等角色组成的。但是家庭为其成员只提供了一组相互作用的角色。每个家庭成员在家庭以外，也担任着各种角色，如在学校、在工作部门以及在教会里担任角色。在同样的意义上来说，政治体系是由国民、或选民同立法者、行政官员和法官这些相互作用的角色构成的。当每个人参加政治交流，组织政治利益集团，参加投票或缴纳捐税时，他就从非政治角色转为政治角色。因此我们不妨说，每个人都是出入于政治体系的。

一切政治体系都与两种环境发生相互作用：国内环境和国际环境。政治体系既影响也受影响于其国内的经济，自然环境和资源、教育和技术体系，以及其种族和文化体系。这样，政治体系通过各种完全不同的途径，程度不等地渗透于社会之中。苏联那样的共产党政治体系，直接掌管和控制了国民经济的绝大部分，而其他一些政治体系，则较少控制经济生活。但即使在政治干预程度有限的体系中，政体的界限也不是一成不变的。战争期间，政治体系的界限通常都大为扩展；因为有大批的人应征入伍，企业公司受到管制，以及实行了国内安全措施。同样，政治体系及其所处的社会也同其国际环境发生相互作用，即通过同其他政治体系以及同国际机构的贸易、外交、战争、交通和文化交流而产生相互作用。

政治体系是社会在其国内和国际环境中，有意识地制定和追求集体目标的工具。政治体系采取或试图推行的政策，目的或多或少都在于从国内外环境中提取资源，把所得利益分配给国内不同的集团和国际上不同的国家，并且管制国内人民的行为，或提供安全以防外来威胁。但从另一方面看，政治体系本身在很大程度上也是由它活动于其中的环境所塑造的。社会上对公民和领导人提出的问题，可用于解决这些问题的资源，以及形成集体信念和行动的技能和价值观——所有这些都受到国内外环境的影响。

表 1·1　当代政治体系环境举要

政治体系	国内经济环境	国内社会文化环境		国际环境
	1973年人均国民总产值[1]	1965年识字率[2]%	1965年人种-语言分级[3]	一些主要威胁、顾虑及牵涉事项
美国	6,200美元	99%	多	军备竞赛/石油
瑞典	6,100	100	很低	中立
加拿大	5,450	99	高	同美国的关系
西德	5,320	99	很低	共同市场/石油/东德
法国	4,540	99	低	共同市场/石油
日本	3,630	98	很低	同中国的关系/石油
奥地利	3,510	98	很低	中立
英国	3,060	99	低	共同市场
以色列	3,010	90	低	阿拉伯战争威胁
捷克斯洛伐克	2,870	99	多	同苏联的关系
意大利	2,450	92	很低	共同市场/石油
苏联	2,030	99	高	军备竞赛/中国
西班牙	1,710	87	多	与共同市场的关系
保加利亚	1,590	85	低	同苏联的关系
南斯拉夫	1,010	77	高	同苏联的关系
墨西哥	890	65	低	同美国的关系
巴西	760	61	很低	同美国的关系/出口
秘鲁	520	61	高	同美国的关系/出口
中国	270	50	很低	同苏联的关系
埃及	250	30	很低	以色列，巴勒斯坦人
尼日利亚	210	33	很高	农业出口价格
肯尼亚	170	23	很高	农业出口价格
坦桑尼亚	130	18	很高	农业出口价格
印度	120	28	很高	中国/巴基斯坦

注：这些体系是出于兴趣和举例的目的而选择。它们并不构成当代世界各国的随机样本，因此不应用作比较理论试验的证明。

1. 世界银行，《世界银行图表集》(首都华盛顿，1975)，第3页。

2. 查尔斯·L·泰勒和迈克尔·C·赫德森，《世界政治和社会指标手册》，第2版(纽黑文：耶鲁大学出版社，1972)，第232—234页。

3. 同上书，第271—274页，根据苏联《世界人民图表集》。我们将分级比数的数值按截断记分法归纳为几类：很低(0—0.20)，低(0.21—0.40)，多(0.41—0.60)，高(0.61—0.80)及很高(超过0.80)。应该着重指出这些并不把宗教的划分包括在内，也不考虑到人种划分的特点。

表1.1列出了二十四个当代政治体系的国内和国际环境的某些特点。选择这二十四个政治体系，是因为它们代表了不同的经济发展水平，不同的地区和文化，以及不同的政治结构和意识形态，本书将始终以这二十四个国家为例来说明问题。我们将这二十四个国家以1973年人均国民生产总值的高低为序加以排列。人均国民生产总值是十分重要的标志，因为它通常与社会的其他特征相关联。国民平均收入较低的社会，其典型的特点是大多数人从事农业或开矿之类的采掘业。它们同时还具有识字率低、教育水平低、营养和健康水平也低的典型特点。因此，国民收入低的那些社会的政治领导人，通常都渴望优先改善公民的生活条件。他们面临着一大堆为达到这一目的的要求。这些国家的前工业化经济，面临着严重的问题：世界对原料的需求的起伏不定，积累工业投资基金受到的限制，在提高本国公民的技术水平和工作效率方面所遇到的困难。

象美国、西欧、苏联、日本那样的富裕社会，则面临着极为不同的问题：控制污染、保护自然资源、维持和提高增长率，以及对付失业和通货膨胀等。这些国家有比前工业化国家多得多的经济和社会资源来对付上述问题。由于这些迥然不同的环境条件，本书将继续把这些政治体系按在经济方面的人均收入高低为序加以排列。

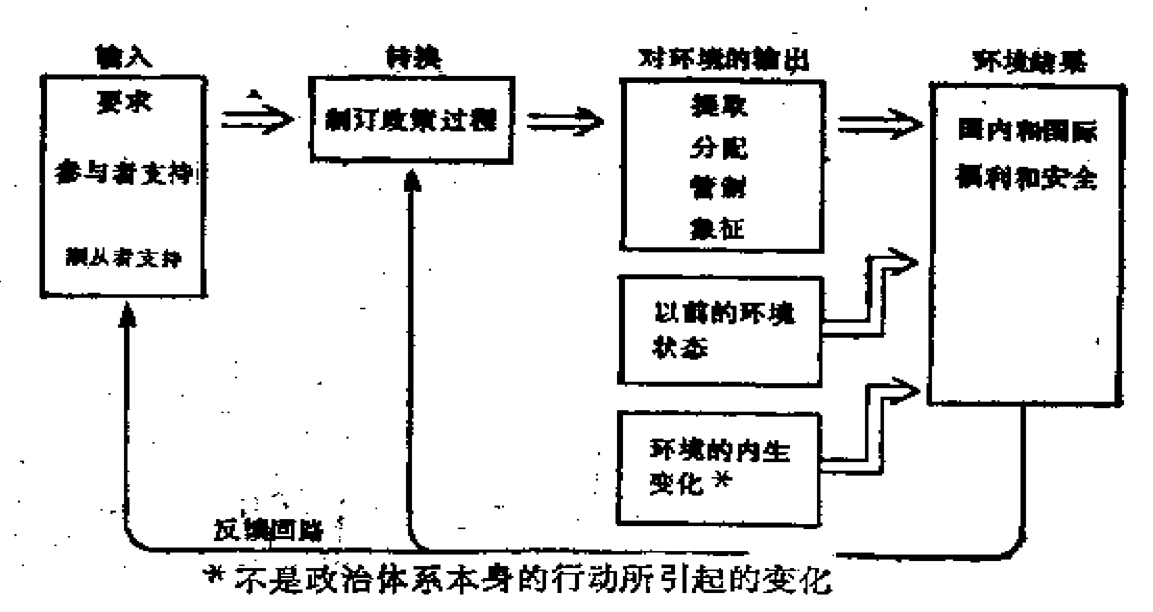
表1.1还显示了同这些体系中的政治相关的其他一些环境因素，其中之一就是因社会文化体系不同而形成的种族和语言差别的模式。我们将在下文中说明，在对政治过程进行更深入的考察时，人们会发现，这些差别对于政治问题，对于这些社会中所形成的政党制度和联盟的类型都具有重要的意义，并对政治冲突的水平和形式也会产生重要的作用。表1.1的最后一栏列出了国际环境的某些显著特点。中东国家极为关注以色列和巴勒斯坦人之间的冲突，以及这一冲突所扩散开来的国际后果。加拿大和拉丁美洲国家受美国一举一动的影响很大，尤其是在经济领域内。

美国和苏联正在进行军备竞赛。后者还对中国以及中国的目标和稳定性颇为关注。西欧国家一方面要得到西欧共同市场所带来的好处，另一方面，又要防范西欧共同市场对本国文化和认同意识所可能形成的威胁，许多工业国因依赖于阿拉伯的石油而受到影响，并为此忧虑不安。极其贫穷的国家对原料的国际价格依赖很深，他们出口的商品也常常集中于少数几种农产品(见第十二章)。政治体系的观念使人们注重这些环境的特征及其对政治和公共政策的影响。

1.2 输入与输出

系统理论通常把体系与其环境之间的相互作用分成三个阶段：输入、转换和输出。任何一组相互作用的几个部分，即任何一种为它所处的环境因素所影响或者试图影响其环境因素的体系，都可以用此方法来加以考察。输入和输出是体系同环境之间的交换。转换过程则是政治体系内部的。当我们谈到输入的来源——

图1.1 从体系的观点对政治过程的图解



* 不是政治体系本身的行动所引起的变化

它们的数量、内容、强度和其进入政治体系的方式时，以及当我们谈到输出——输出的数量、内容和输出离开政治体系去影响其他社会体系的方式时，实际上就是谈论政治体系的界限。

图 1.1 是从体系的观点出发对政治过程提出了图解的看法。输入种种要求和支持的是从环境进入政治体系的。可能，通货膨胀降低了国民中某些集团的实际收入。当这种经济上的变化转换成为对公共政策的要求，或者对撤换政治公职人员的要求时，经济同政治组织之间就会相互发生作用。一定的经济状况会引起人们态度上的某些反应，接着这些反应又转换成为向工会领导人或向其他院外活动分子提出的要求，这些领导人进而敦促立法和行政部门采取一定的行动。在这一过程的某个阶段，人们可以跨越一个体系而到另一个体系。在政治体系的“另一头”，这些要求会成为政策输出，例如税收、福利支出、工资和价格控制政策，等等。这些输出会在环境中产生变化，这些就叫作**结果**，这些结果反过来还会影响政治体系。例如有效的价格控制能抑制通货膨胀，减少国民对政府行动的要求。这一过程称为“反馈”。①

戴维·伊斯顿是第一个用体系这个明确的术语来分析政治的政治学家。他把进入政治体系的输入区分为两种类型：**要求**和**支持**。② 让我们来看看进入政治体系的要求的某些类型。（1）关于产品和服务分配的要求。例如对于制定最低工资和最长工时法，享有教育机会，得到娱乐享受，以及提供公路和运输服务的要求；（2）关于行为管制的要求，例如对保障公共安全、管制市场、制定有关婚姻、健康和环境卫生法规的要求；（[illegible]）关于[illegible]以及对其他形式的资源提取的要求；（4）关于[illegible]的要求，如对

---

① 见本书第十二章中有关输出、结果和反馈的[illegible]。

② 戴维·伊斯顿，“政治体系的分析途径”，载《[illegible]》[illegible]4月），第383—400页。更详细的阐述可参见他的《政治生[illegible]》（纽约，约翰·威利出版公司，1965年版）。

确认各种规范，传递权势人物的政策意图的要求，或是在受到威胁之时，或是在礼仪性的场合，要求政治体系显示威严和力量；（5）关于参与政治过程的要求或是关于各社会集团的代表权更为平等的要求，也就是有关享有投票、担任公职、向政府请愿以及组织政治社团权利的要求；（6）关于加强社会安定和秩序、减少暴力和冲突的要求；或者另一种方式，要求政治体系对新的价值、挑战和机会积极地加以适应和作出反应。一个政治体系会面临以上各种类型的要求，但这些要求的组合方式、表现形式、强弱程度，又是多种多样各不相同的。

第二种类型的输入是支持：

> 仅有要求的输入还不足以维持政治体系的经常运转。要求只是用于制造称谓决定这一成品的原料。要维持政治体系的运转，还必须把以支持或反抗某种政治体系的行动或倾向这类形式的能量，以及把政治体系自身的要求，及它所作出的决定，一并投入政治体系，使之运行。①

支持可分为两大类：一类是政治资源的支持。人们积极参政，以此作为输入，支持目前正在从事制定政策的、或是正在谋求公职，以便制定公共政策的领袖和集团。参加投票，参加竞选活动以及为某个政治派别而战斗均属此类。这些支持往往跟政策要求相联系，但也并非绝对如此，例如，一个公民可能是出于对某党的象征②有好感，或是出于一种责任感而投票支持某党。再如，农民

① 伊斯顿，《政治体系的分析途径》，第390页。

② 象征是指政治领导人的政治性演讲，政治性的典礼活动和仪式，政治人物的画像等。象征活动也涉及政治体系的感情上的和准宗教的事物，如国旗，国庆活动，威信崇高的政治人物，制度和纪念碑等。主要参见本书第十一章“政治体系的实际作为”中“政治输出的类型”一节的有关部分。——译者

往往因害怕或是因亲属关系而给游击队以援助和慰劳，而不是出于对政府的不满。

第二大类即所谓顺从者支持或服从性支持：遵守合法的政治体系所制定的权威性政策，提供金钱或物品和各种服务。这类支持的例子包括：(1)物质支持。例如缴纳赋税和支付其他征收；提供各种服务，如参加公共工程的建设，承担陪审员的义务或是服兵役；(2)服从法律和规章；(3)关心政府传递的信息，对政治权威，政治象征和礼仪表示敬意或尊重。总之，要求和政治资源的支持影响到政治体系所采取的政策，而顺从者支持则提供各种资源，使政治体系能够进行提取、管制和分配，也就是说，能够执行公共政策。

当然，我们并不想给人留下这样的印象：输入仅仅来自社会，在其中政治体系是它的一部分。输入还代表性地来自政治体系内部的政治精英人物，如君主、总统、部长、议员和法官等。同时，通过外国政治体系的威胁、入侵、控制或援助的形式，输入也会来自国际体系。输入和输出的流程，包括政治体系同其国内外环境的各个组成部分之间的交往。因此，输入可以来自以下三个来源中的任何一个：国内社会、政治精英人物，或国际环境。

这样，输出也可以说是包括了四种由政治体系所引起的交往。这些交往通常是与我们所说的顺从者支持密切对应的，而对于要求来说，它们有可能是反应性的，也可能是非反应性的。这类输出包括：(1)提取。采取的形式可以有贡品、战利品、税收或个人服役；(2)行为管制，其形式可以多种多样；(3)分配产品、服务、机会、荣誉、地位等等；(4)象征性输出，包括确立价值观，展示政治象征，阐明各种政策和意图。这些输出可能得到，也可能得不到在国内外所指望产生的结果。在第十一章至第十三章中，我们将讨论输出和结果相互关系的某些问题，讨论各种成功的战略，以及讨论如何对各种成果进行评价。

1.3 结构与文化

在我们的分析模式中，结构与文化这两个术语也极为重要。当讲到政治体系的结构时，所指的就是构成这一体系的各种活动，即具有某种行为、意图和期望的规则性的活动。因此，法院中的结构就包括法官、陪审员、检察官和辩护律师、证人、被告和原告之间的相互作用。当然，这些人的一切活动并不都是政治性的，他们每个人也在其他各种领域里活动。例如，一个法官同时也可以是父亲、教会执事、共济会会员。当法官从事有规则的司法活动时，他就是在充当着法官这一政治角色。所有的社会体系，包括政治体系，都是由各种角色构成的。社会中的每一个成员，通常还在政治体系以外的许多社会体系中担任角色，例如在家庭、企业、教堂和社会俱乐部中充当角色。

因此，政治角色是政治体系的基本单位之一。角色的组合就是结构。法官是角色，法院就是各种角色组成的结构。我们采用角色和结构两个术语，而不用职位和机构这两个用语，是为了强调参与政治的个人的实际行为，强调政治机构的实际作为。职位和机构两个词都可能指正式的法规，例如指那些设计用来约束法官和陪审员行为的法规，或是指公民所希望他们遵循的某种行为方式。角色和结构指的是每个人的能够观察得到的行为。法律规定和理想的规范可以影响这种行为，但是用来描述这种行为是很不充分的。

从政治体系基本单位之一的角色这个概念开始，我们可以来谈谈结构和政治体系了。结构（例如立法机关）是由各种相互关联而又相互作用的角色组成的；政治体系则是由相互作用的结构（例如立法机关、选民、压力集团和法院等）构成的。在第三章中，我们还要更详细地论述角色和结构的概念，并且分析它们的一些明显

的特征以及形成这些特征的原动力。在随后的几章里，我们还要考察多种类型的结构，其中包括选民；利益集团；竞争性的、合作性的和等级制的政党；官僚机构；立法会议；君主制政府、总统制政府、政治局政府、内阁政府或军政府。

还有一个贯穿本书的方面：政治文化的概念。大家知道，看人不能只看其在某一特定时期的行为。同样，看一个政治体系，也不能只看其在某个特定时期内明显展示的情况。举例来说，法西斯统治下的意大利，看上去似乎是一个令人生畏的强有力的政治体系。它严酷镇压反抗，举行声势浩大的、给人深刻印象的阅兵式。它还打败了埃塞俄比亚人。但是，意大利在对付希腊人时却一筹莫展。在非洲，意军不堪一击，整师整师地仓皇溃逃，或缴械投降，意大利也就从此开始崩溃。如果对这一时期意大利政治仅仅简单地考察一番，那就不足以预测它的政治体系推行政策的能力。但要是对意大利人民的情绪和态度、士兵的士气和责任感、军官的斗志，以及政治精英人物的决策能力很为了解的话，我们就可能会预见到这个政治体系在遭到异常压力和反抗时的生存能力了。

因此，研究任何一个政治体系，不但需要了解这个政治体系在某个特定时期里的实际作为，而且需要了解它的基本倾向。我们把这些倾向（政治体系的心理方面）称作政治文化。它包括一国居民中当时所盛行的态度、信仰、价值观和技能。但是，一个政治体系的全体人民是由地方集团、种族集团或社会各阶级所构成的，它们都可能各有特殊的倾向或趋向。我们把这些特殊的倾向称为亚文化。同样，在政治体系的各个不同的角色、结构和次体系中，也有着某些当时所盛行的态度和传统。因此，法国的军官或政府行政人员就可能具有一种特殊的亚文化，他们在政策倾向上，在对现政权的支持以及在对合适的参政形式的看法上都不同于法国的政治家。在第二章里，我们将较详细地讨论政治文化的各个不同方面。

1.4　执行功能的各个层次：体系、过程和政策

在介绍了为我们的分析奠定基础的基本概念——体系和环境、输入和输出、结构和文化之后，自然要集中地分析一下政治体系的各种功能。任何政治体系所发挥的功能都可以从三个层次来考察，即体系层次、过程层次和政策层次。本书的主要部分就是围绕这三个不同的层次组织起来的。尽管在讨论这些层次时必然要按一定的顺序，但我们必须强调，这些仅仅是层次，是事物的各个透视面，而不是相继发生的各个阶段。为了最恰当地说明这些层次，我们将采用透视的方法，因为这三个层次是同时活动的。

体系层次

体系层次涉及体系的维持和适应功能。一辆汽车要在公路上有效地行驶，汽车的部件必须加油、修理以及调换。新的部件可能不太灵活，只能逐渐适应。在政治体系中，必须吸收各种角色（外交官、军官、税务官等）的新的任职者进入这些角色，他们要学会如何担当角色。随着环境发生变化，新的角色会产生，老的角色会变化。同样，在社会的政治文化中，人们必定会形成种种态度，维持下去或作出改变。这就是社会化。而且人们态度的形成和某种行为的延续都依赖于个人之间的信息交流。政治生活是社会行为的一种形式，所有的社会活动都依赖于交流。在第四至第六章中，我们将讨论这些体系层次的功能。

过程层次

政治体系的下一个层次是过程层次。要求和支持的输入通过一个转换过程变成了权威性政策的输出。为便于分析起见，这一转换过程可以看作是由四方面的功能组成的。第一方面是利益表

达。在这一阶段，利益集团或个人提出改变某一政策或继续某一政策的要求。这样的要求常常同给予政治支持的许诺连在一起，因为利益集团总是以选票或财政资源来换取他们所希望的政策。例如，一个工会提出的充分就业的观点若被某个政党接受，它就可能同意为该党工作。

第二方面是利益综合。在这个阶段，经利益表达提出的许多要求将综合成为少数几个重大的政策选择方案。这些选择方案之所以是"重大"的，因为大量的政治资源（如选票、金钱、传播工具的报道、武装力量）都在这些方案后面被动员起来了。在这个阶段，重要的政治竞争者一一出场，而这又以他们对政治资源的动员程度为标志。而且，他们彼此之间讨价还价，并结合成若干政治联盟。竞争性的政党可能努力动员选民资源来支持他们的政策建议；非竞争性的政党可能会去组织强有力的次级集团的支持；军人组织则可能寻求得到各地区指挥官的支持。

第三方面是政策制订。每个政治体系都有一部"宪法"，一套不断发展的法规，用以确定政治权力的范围，规定政治联盟制订权威性政策所必需的各类资源的性质。这些成文的和不成文的宪法可以规定政策的制订必须经立法机关多数表决通过和总统签署，象美国就是这样；也可以规定，决策需经政治局大多数成员同意，或政治局内最有影响的成员同意，如苏联那样；或者规定，制订政策只要由军事委员会或最高领导人决定即可。在政策制订阶段，政治体系的官方目标是按照这些法规来确定的。

转换过程的最后阶段是政策实施。① 国会尽可以投票赞成增税。或者，独裁者也可以下令占用土地和扩充军队。但是，这些

---

① 在本书第一版中，我们谈到了六种转换功能。这里，我们保留了原来的基本框架，但为简化起见，把政策应用和政策裁决合并为政策实施这一功能；而且经考虑，我们认为还是把交流看成体系的功能为宜。

政策通常都必须由政府行政机构来实施，尽管利益集团、政党、法院和其他结构也与此有关。政策纲领必须和从公民中提取的顺从者支持资源(如税金等)相结合。在第七至第十章中，我们将讨论转换过程的这四个功能。

政策层次

分析的最后一个层次是政策的实际作为，简言之即政策。①在这一层次上，我们集中讨论作为整体的政治体系涉及其他社会体系以及环境的行为。前面已指出，付诸实施的政策输出主要包括资源的提取、产品和服务的分配、行为的管制、象征和信息的交流。在第十一章中，我们将讨论并且比较各种不同的政治体系的输出。但是，政策层次不仅关注输出本身，而且还包括对转换过程每一个阶段作政策上的分析。例如，许多政治结构都有其政策上的特点，人们可以根据政治联盟的政策重点来分析这些联盟。诚然，如果不把过程和政策的双重观念运用于我们分析的每一部分，那就势必忽略掉政治的大部分内容。

在这里还必须再次强调，政策层次也是同结果、即政策输出的后果相关的。在第十二章和第十三章中，我们将说明，那些旨在提高经济效益或使收入分配均匀的政策，从采用、甚至从实施到取得实际的成果，将是一个很长的过程。政治体系的输出与环境原先的状态发生相互作用，又与环境中同时正在发生的其他事件发生相互作用。例如，教育开支的增加，可以因官僚机构的效率低下和贪污腐败而减少；如果国民中大多数人是文盲，这些教育开支的作用可能极为有限；人口的迅速增长也会意味着花在每个学生身上的开支实际上正在减少。

---

① 在这版中，我们超出了第一版中有关“能力”的分析，把输出从结果中分离出来，并包括对政治体系的实际作为作出评价的方法。

政策分析关心反馈的作用。人们为改变环境作的努力，无论成功还是失败，都通过反馈作用，对新一轮的输入产生影响。例如，随着用于每个学生的净开支的减少，家长集团会表达进一步增加教育预算的要求。在整个转换过程中，这样的反馈作用连续不断地发出要求和支持相互作用的波浪。随着人们新的政策态度，新的对于政权本身的积极或消极看法的形成，以及新的领袖对人们新的态度施加影响和作出反应，反馈也会具有体系层次上的作用。

三个层次的相互作用

以上各要点使我们想到在开始讨论三个层次时讲明的看法：必须把政治体系看作一种有规律的计划系统。本书各章节中可能讨论个别层次、具体功能和结构。但这些层次、功能和结构都是同时并存和相互作用的。实际上，体系本身的稳定也有赖于这三个层次之间的动态平衡。如果同样的结构(例如竞争性的政党、选举和立法机关)要在一段时期内持续不断地发挥同样的功能(例如利益综合和政策制订)，体系、过程和政策三个层次之间就必须同时进行紧密配合。如果这种同步配合关系遭到破坏，就会出现紧张状态，就需要遴选新的领导人。这些新领导人可能会利用现有的结构来创造新的结构。如希特勒，他曾发誓保证，一旦当选上台，就要取消民主制度；也可能带头致力于改造和重建政治体系，如阿登纳和戴高乐；或者，现有的领袖人物也可能会改变自己的态度和角色作用，例如在军队进行干预并控制了转换功能之时。我们将讨论所有这三个层次的功能对于变革的原动力所具有的意义。

1.5 政治体系的比较分析

至此，我们已经阐述了比较政治的研究方法，这一方法是我们比较分析的基础。虽然这里不打算过细地讨论哲学和方法论问

题，但我们还是想评论一下比较分析的意义和可能性，特别是评论一下描述和理论建设这两个不同的要素。

比较性描述

各种政治生活体系的规模、正式结构、风俗习惯以及政策千差万别，对这些体系进行描述和比较并非易事。这种困难好比是探险家在遇见新的文化时常陷入的那种困惑。首先是语言翻译的问题，要先找到相应的语言来描述当地的结构安排。起初，人们通常使用当地的用语，以后，在对其目标和内部结构都已搞清楚的基础上，人们就会认为，那些用以表示某些类型领导人物的术语，有许多可以大致上译为“首领”或“头人”，而其他一些则不妨译为“国王”。同样，根据明显的功能和内部的关系，人们也可以把政治结构加以分类。若不采取这种方法，那就根本不可能进行比较。众所周知，在西德有一个名为联邦议院的组织；在美国有一个名为国会的组织；在英国有一个名为议会的组织。研究中必不可少的一步，就是至少根据这些组织的目标和结构安排，把它们都归入立法会议这一类。

然而，当人们试图对政治体系进行比较时，一个依功能而自我定称的结构很容易使人产生误解。世界上不同地区的许多政治观察家都已发现，貌似相同的结构实际上可能起着完全不同的作用。因此，为了对政治体系进行充分的描述和比较，人们需要懂得各种结构在政治体系中是怎样发挥功能的。我们运用的所谓结构—功能分析，就是针对性地解决这一问题的。我们直接提出如下问题：在每一个政治体系中，什么样的结构在发挥利益表达、政策制订等各种功能？所有严肃地从事比较政治学的研究者都必须面对这一结构-功能问题，即使他们并不一定要按我们的方法来解决这一问题。他们可能绝对地看待这个问题，只考察那些大致上存在相同的结构、发挥相同的功能的政治体系，例如把比较分析局限于竞争

性的议会民主制国家，或是局限于苏联模式的共产党政权。他们或许还可以运用其他结构—功能公式来看待这一问题。但是，如果他们忽视了这一问题，以为各种立法会议都是一回事，认为无需考虑许多政治体系中立法会议的实际功能就可以对它们加以比较研究，那么他们必然要陷入困境。墨西哥的立法机关和苏联的立法机关所发挥的功能，与美国国会的功能完全不同，任何有用的、精妙的分析都会迅速抓住这些事实。

比较政治学的理论建设

在对所用的政治术语或概念作过规定性的解释之后，我们就能运用这些概念来比较不同的政治体系了。而能够进行比较，也就能使我们着手建立各种理论。① 概念和比较都不是理论，因为它们是以定义和定义之间的关系为基础的。而理论是以实验观察为基础、并且可以为经验所验证的。理论在于说明人们所观察到的政治生活条件与模式之间的联系。理论愈是能得到证明，理论本身就愈加可靠。因此，本书中的各种概念可以用来创建理论。由于这些概念和政治体系的实验性研究和探索相关联，因而实际上就是理论建设的框架。我们相信，本书所选择的研究方法和运用的概念能容纳许多理论。在这样的理论框架中，许多似乎无关的理

---

① 就此而论，我们对科学哲学的视域必然是非常简略的。我们为对此问题有兴趣的读者推荐以下著作：卡尔·G·亨普尔，《自然科学的哲学》（恩格尔伍德克利夫斯：普伦蒂斯—霍尔出版公司，1966年版）；罗伯特·T·霍尔特和约翰·E·特纳，《比较研究的方法论》（纽约：自由出版社，1970年版），尤其是其中第1、2章；托马斯·S·库恩，《科学革命的结构》（芝加哥：芝加哥大学出版社，1970年版）；亚当·普尔泽奥斯基和亨利·图纳，《比较性社会探索的逻辑》（纽约：约翰·威利出版公司，1970年版）；阿瑟·L·斯廷奇康伯，《建立社会理论》（纽约：哈考特·布雷斯·乔瓦诺维奇出版公司，1968年版）；西德尼·维巴，"比较研究的两难困境"，载《世界政治》第19期（1967年）；加布里埃尔·A·阿尔蒙德和史蒂芬·京库，"阴影、时刻和政治研究"，载《世界政治》第29期（1977年7月）。

论和概括就能够相互关联，它们的效用也会提高。

当我们在分析的所有三个层次上考察政治功能和政治过程时，还准备汲取一些比较政治学或美国政治研究中新近出现的理论，有时我们也会提出自己的某些理论。显然，比较分析在形成科学理论的过程中具有举足轻重的意义，因为比较分析为任何一个单独领域里的专家提供了他所生疏的背景情况和各种关系。任何经验科学都具有一定的保守偏向，因为这种理论必定是根据现有的许多事件逐步形成的。真正的比较分析，内容极广，它包括已知的古今各种事例。这样的分析，是防止我们对人类社会各种可能性视而不见所能获得的最佳办法。

在检验政治理论的可靠性时，比较分析也同样是非常宝贵的方法。政治体系不可能搬到实验室里来，没法在房间里对它的各种关系和背景情况加以变化和控制。因此，对财富、识字率、国际紧张局势、文化和政党制度等发生的自然变化加以比较，便成为检验理论的主要方法。我们撰写本书的目的，并不是要来检验人们已经提出的各种理论，而只是为理论建设和理论检验提供比较性的框架。

1.6 政治发展

到此为止，有一个重要的概念，我们还不过顺便地提及，这就是政治发展。回顾历史，众所周知，在最近几个世纪中，文化日益世俗化，政治体系的结构日益分化，这已成为普遍的趋势。在第二章和第三章中，我们要详细说明规定政治发展水平的这些概念，而在第三章中实际上是运用这些概念作为政治体系分类的基础。不过，在这里先得对这些概念作个简要的介绍，并说明它们同社会现代化和政治变化的关系。

世俗化

世俗化是态度发生变化的一种过程，在这一过程中，人们越来越重视在其周围世界中可以见到的因果关系。文化世俗化和科学技术的进步，教育和大众传播工具的普及是密切相关的，在世俗文化中，个人往往自信他们拥有改变环境的能力，并选定有助于自己改变环境的行动方案。为了说明这一概念，我们不妨把现代民主国家中的一位政治领导人同非洲传统的或原始的政治体系中的一位领袖作一番比较。举例来说，在竞选公职的时候，一个现代民主国家的领导人将大量收集有关他希望支持自己的那个选区的情况，他要对这一类或那一类要求的分布面以及强烈程度作出估计，要运用创造性的想象力，找到一种可能把各种要求结合在一起的办法，从而能在选区中获得多数票。在部落社会中，一个村庄首领在很大程度上是按照一套既定的由风俗习惯而发展起来的奉为神圣的目标，以及按照实现这些目标的一套既定方式行事的。一个人获得首领地位，在许多情况下，是身体特点和继承权相结合的产物。文化世俗化要求这些传统的倾向和看法让位于更具有能动性的决策过程，这包括收集情报、估价情报、制订可选择的行动方案，并从中作出选择，以及检验某种既定的行动方案是否正在产生预期的效果。

在讨论文化模式时，人们常常会把以传统文化为特征的社会和以现代文化为特征的社会之间的分界线划得过于分明。事实上，在传统文化中也有强烈的世俗因素，而在最现代化的文化中，也仍然存在着传统的因素。通过对这两种类型社会的研究，可以得到一个重要的经验观察结果：所有的政治体系的政治文化都是混合的，不过每个政治体系中各种文化所占的相对地位和混合程度各有不同而已。

分化

政治发展在结构方面的表现就是分化。在分化中角色发生变化，变得更加专门化或自主化，出现了新型的专门角色，出现了或创造了新的专门化的结构和次体系。主管征税、训练官员、传递信息、维持秩序和动员支持等等的专门组织建立起来了，或是从原来的结构中分离出来了。所谓角色分化和结构分化，不仅仅是指新一类角色的出现和旧一类角色的变化，而且包括角色之间或结构之间相互关系上可能发生的变化。举例来说，法院作为一种独立的机构早已建立，可是直到很久以后，法院才从政治体系的其他结构那里取得了独立性和自主权。因此就角色和结构的发展方面而言，我们感兴趣的不仅是新的类型角色的突然出现或原有类型角色的萎缩，而且还有角色之间以及结构之间的相互作用。

我们使用结构分化和文化世俗化这两个发展意义上的概念，并不是说政治体系在一个时期内的趋势必定朝着这些方向发展。考察一下政治体系的历史就可以清楚地看到，倒退和反复是经常发生的。例如，罗马帝国曾在结构分化和文化世俗化上达到很高的水平，但后来却分裂成为一大批结构分化程度和文化世俗化程度都较低的政治体系。现在同样也十分明显，有许多重要的因素使发展过程受到限制。这将在第二章和第三章中讨论。

关于政治发展和政策能力的假设

结构和文化的发展会给公共政策带来怎样的后果，人们就此在理论上展开了广泛的讨论，从而使政治发展的概念显得特别令人感兴趣并格外重要了。一个结构上分化、文化上世俗化的政治体系，将日益增强其影响国内外环境的能力。至于政治体系事实上是否会扩大其政策作为，则完全是决策联盟一个有意识的选择的问题。但是，发达的政治体系有可能采用那些能够更有效地改

变环境的政策。大多数政策制订者都希望能够提高经济生产能力，通过控制疾病来延长人的寿命，加强国内和国际的安全等。实现了文化世俗化和结构分化，有可能使他们做到这一切。

现代化和发展

显然，根据我们的定义，社会经济的现代化和政治发展并不是一回事。国民接触了现代技术和现代文化，通常确会产生世俗化的影响。但是推动经济与社会变革的力量并不一定造成政治发展，虽然看上去这些力量到处都在产生强烈的愿望，要求实行政治变革来改善环境条件。而另一方面，政治发展有时也并不是在经济和社会变革的条件下发生的，而是在其他条件下促成的。

导致政治发展的事件可来自国际环境，来自国内社会，或来自政治体系内部的政治精英人物。一个政治体系可能受到敌对国家的威胁或侵略。为了对付这种挑战，这个政治体系可能会感到自己需要更多的资源，需要更为有效的办法来组织和安排这些资源。例如，需要建立常规军或设立征收赋税的官员。为了生存，政治体系可能不得不在结构上进行调整，也就是发展新的角色。如果国际威胁在很长时期内持续存在，政治体系还可能不得不在文化上进行调整，需要反复向国民灌输军事方面的价值观，让他们学习和掌握与战争有关的技能和价值观。政治体系只是社会的一部分，挑战也可来自社会内部的变化。商业和制造业的繁荣兴起，造就了中产阶级，他们要求取得在制订和实施公共政策方面的发言权。通讯和交通的发展也会使穷人增强改善其生活的愿望，在绝对和相对的意义上赶上比他们更为幸运的同胞。当政治精英人物为了建设宏伟壮观的高楼或纪念碑，或是为了建设一支足以征服邻国政治体系的军事力量，或者为了增加国内民众的福利，而谋求支配越来越多的资源时，他们自己也会向政治体系提出挑战。

政治发展的推动力包括进入政治体系的输入流程中数量和内

容的某些重大变化。当政治体系现存的结构和文化非经过进一步分化和世俗化就不能对付所面临的问题或挑战时，发展就会来临了。输入流程的量的下降，支持输入和要求输入之间发生的不平衡，或是要求中发生的某种重大变化，这些也可能会导致消极或倒退的“发展”。政治体系的能力会衰退或负荷过重，角色和结构会萎缩，文化可能会倒退到比较传统的倾向模式。帝国的衰亡和它们分裂成几个分化程度和世俗化程度较低的部分，这在历史上是不乏其例的。① 当环境极度紧张的时候，过渡性社会和发达社会中早已分化的现代结构也会垮台，或者失去任何相关的功能。特别值得注意的是，当这种情况发生时，各集团为了控制局势或争得生存会运用它们所能得到的一切资源。因此，政治体系的崩溃或过渡时期，常常是以暴力和向合法性挑战为标志的。②

由于有些挑战引起了政治发展，一些输入流程中数量和内容的变化使现存的文化和结构处于紧张状态，我们需要用某种方式来讨论一下这些挑战和变化。首先，我们要指出的是政治体系所面临的五种类型的挑战或问题。第一类是渗透和统一问题，亦所谓国家建设问题。第二类的体系发展问题是忠诚和义务，或称之为民族建设问题。第三类是参与问题，也就是各种社会集团施加压力，要求参加政治体系的政策制订的问题。第四类是经济建设问题，即运用政治体系来提高国内经济的生产能力，使社会得到产品和服务。第五类挑战是分配或福利，即国内社会中产生的，要求运用政治体系的权力来重新分配收入、财富、机会和荣誉的压力。

---

① 参见塞缪尔·P·亨廷顿，“政治发展和政治衰败”，载《世界政治》第17期（1965年4月）；S·P·亨廷顿，《动荡社会中的政治秩序》（纽黑文：耶鲁大学出版社，1968年版）；S·N·艾森施塔特，《帝国的政治体系》（纽约：格兰科自由出版社，1963年版）。

② 尤其可参阅亨廷顿，《动荡社会中的政治秩序》，第1章和第4章。亨廷顿强调有关用合法手段解决冲突和制订政策的协议一经破坏，每个集团都会不择手段，其中最引人注目和最有效的手段是军方使用武装力量。见第196页起。

第十三章将详细论述当代世界政治体系所面临的这些挑战。社会和经济的现代化对政治体系之所以产生重大的影响，是因为接触现代世界文化、参加当代的国际贸易和交流以及有目的地进行意识形态动员，通常都会同时引起以上五种类型的挑战。政治领导人如何竭尽全力来设计出各种战略，以通过可加以控制的发展政策来迎接这些挑战，这将是我们发展分析的主要课题。在推行这样的战略时，人们总要在不同的政治目标之间进行痛苦的权衡，本书最后有关政治评价问题的讨论主要就是谈这一问题。

1.7 政治产品

在我们的绪论中，最后还有一个必须加以介绍的概念，这就是政治产品。政治分析家往往都试图回避对政治体系的评价问题。这常常是自欺欺人的。虽然比较政治学中的描述和分析可能不会采用"好"或"坏"这类用语，但是，重视某一层次或某些问题而无视另一层次或另一些问题，这本身就意味着隐含的价值选择。我们自己以前的分析曾受到他人的批评，因为这种分析倾向于强调稳定和秩序的价值，虽然这种批评可能不是完全不当。我们对冲突和稳定，及其起因和后果的兴趣，常常会使我们从维持现存体系显然是至关重要的观点出发来看待问题。同时，我们对公民参政和公民自治等问题的兴趣，又使我们屡遭非议。有人说我们重视民主过程而忽视了其他产品。

在我们看来，要解决隐含在选择问题和观察角度中的价值倾向问题，最好的办法是正视所有类型的政治价值。当然，我们不可能讨论每一种文化和每一种结构之间的细微差别（这些差别本身也许是可以加以评价的）。但是，在本书的最后一章里，我们将明确地讨论一下同政治体系的不同层次的分析相关的各类产品。因此，以下的情况似乎是显而易见的：秩序和稳定，以及在变化

条件下的创造性适应和反应，这两个方面都是同用于分析的体系层次相关联的产品。这些产品在短时期内经常相互冲突。自然，要在它们之间作出选择就可能成为令人沮丧的根源，或是成为集团之间冲突的根源。参与政治过程，服从并支持政治决定，以及法律面前的公正和平等，所有这些都是同政治体系分析中的过程层次相关联的价值或产品。福利、安全和自由是在政策层次上的产品，而每一个产品都具有必须加以认真考虑的成分。这些国内产品在国际舞台上也各有自己的对应物。无论在国内还是在国际上，常常要牺牲某个领域里或某个层次上的产品，以换取另一领域里或另一层次上的产品，政治领导人就经常面临着这样的价值选择。

在最后一章的分析中，我们将概述某些类型的产品，并就其在长期内和短期内实现之间的冲突，提出初步的研究方针。有些产品在有些人看来比其他的更为宝贵，而另一些产品在另一些人看来也更为宝贵，而最为人们所渴望的产品形式也因文化而异，但这些产品中的大多数都是人们所共同追求的。作为一个观察者，我们要考虑不同的政治体系在生产什么样的产品，以及这种生产达到了怎样的程度。通过这样的办法，我们就可以得到较为公正的评价。例如，我们可以通过实际观察，了解到稳定和安全的保障是否以牺牲自由为代价。鉴于象我们这样努力把评价性的看法纳入科学分析框架中去的情况并不多见，因此我们所做的将只不过是个开端。但是，我们认为有责任作这样的努力，也希望我们的读者作出自己的贡献。这至少会使我们在更为广阔的比较视野中看到自己的价值。

2 政治文化

政治文化是一个民族在特定时期流行的一套政治态度、信仰和感情。这个政治文化是由本民族的历史和现在社会、经济、政治活动进程所形成。人们在过去的经历中形成的态度类型对未来的政治行为有着重要的强制作用。政治文化影响各个担任政治角色者的行为、他们的政治要求内容和对法律的反应。

应用民意测验，可发现公民带入政治领域来的态度，或发现那些使他们远离政治领域的态度。这样，就能预见他们对新情况的反应。通过采访精英人物，研究公开发表的声明、演说和著作，以及了解精英人物过去的行为，人们也可以对指导政治精英人物行为的各种态度、目标和战略有所了解。我们把这些态度看作是可能影响他们未来行为的倾向性，同时，也不应忘记，这些态度本身也可以在一个能动的过程之中，不断受到社会政治经历的影响。

政治文化影响着政治体系中每一个政治角色的行动。同时，由现存的政治结构所造成的机会和压力也影响着那种政治文化。当人们边学习边行动并通过行动来学习时，文化和结构、态度和行为之间就不断地发生相互作用。① 态度类型影响政治生活的正在进行中的活动，构成这些活动的基础，同时也被这些活动所影

响。因此对文化和结构两者进行考察，从而发现这些态度类型，是很有裨益的。研究任何一种具体的政治体系都应该简明扼要地勾画出一幅其政治文化最基本的轮廓的图画，同时也应该相应地勾划出一幅其结构和功能的图画。在以后讨论每一项政治功能以及分析体系的作为时，我们还要经常地回过头来讨论政治文化的影响。

2.1 用于分析政治文化的概念

个人倾向的组成部分

我们可以把个人对政治对象的态度区分为三个组成部分：认识的，感情的和评价的②。个人对任何政治对象的倾向都可根据这三个组成部分来考察。例如，一个人对于政治体系的运转，对其领导人物和现行政策问题可能具有比较准确的知识，这种知识就是有关整个政治体系的个人倾向中的认识部分。但是，某个人也可能对某个政治体系有反感，或者可能是他的家属和朋友长期持这种态度，这样，他就不太可能对政治当局对他的要求作出良好的反应，这便是感情部分。最后，某个人也可能对某个政治体系作出某些道义上的评价。他自己的民主标准可能会使他得出这个政治体系不能有效地对政治要求作出反应的评价；或者，他自己的道德标准使他谴责贪污现象。

政治倾向的这三个部分是相互联系的。为了对政治体系作出

---

① 布莱恩·巴里等人曾批评许多关于政治文化的分析没有充分强调文化和结构之间相互作用和相互依赖的关系。布莱恩·巴里，《社会学家、经济学家和民主》（伦敦，科利尔·麦克米伦出版公司，1970年版），第48页起。卢西恩·W·派依和西德尼·维巴主编的《政治文化和政治发展》一书中的文章，也许对政治文化的概念作了最好的介绍（普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1965年版）。

② 关于这三个类别的由来，可见塔尔科特·巴森斯和爱德华·A·希尔斯合编的《建立普遍的行动理论》（坎布里奇，哈佛大学出版社，1951年版），第58页。

评价，人们就要对它们有所认识；政治认识可能受到政治感情的影响，也可能影响政治感情。然而，尽管三个部分以各种方式相互影响，它们可能都会分别受到个人政治态度形成过程的影响。例如，某些研究表明，早期童年时的经历，在其他不变的条件下，对以后的政治感情和政治责任感有较大的影响。但这些经历在成年人对政治体系的认识和评价上影响却较小，因为成年人对政治体系的认识和评价都是随着他们的不断学习而迅速变化的。

各种倾向的一致性

以上，我们考察的是某一时期内的某种政治倾向。然而，个人政治倾向一个最重要的方面却在于各种态度之间的关系，也就是一致性的总量和类型，或通常所说的公民政治世界观中的“强制因素”。① 只要考察一下公民对不同政策问题的态度，这方面的关系就不难理解了。如果一个人对一种类型的政策问题（如外交政策）的看法与他对另一种类型的政策问题（如政府干预经济的程度和取消种族隔离）的看法毫无关系，那么我们就可以说，他的政策倾向是非强制性的。这就意味着，我们并不能根据已知的他对某些问题的态度来推断他对另一些问题的态度。这同样也意味着，他对某类问题看法的改变并不会影响他对其他问题的看法。如果一个人对某类问题的选择和他对所有其他问题的选择有关——例如，了解公民对福利问题的态度就能推测他在民权问题和军事干涉外国事务问题上的态度——那么，我们就可以说，他的态度是受到高度强制的，他有一系列高度一致的倾向。

如果大多数公民都有一系列非常一致的政策态度，如果这些态度又按同样的方式组合在一起，那么政治文化的整个政策选择

① 关于强制性最初的也是最好的论述之一是菲力普·康弗斯的“群众信仰体系的本质”，载戴维·阿普特主编的《意识形态和不满》（纽约：自由出版社，1964年版）一书中。

的图解就可以用一个简单尺度来表示，即：不是一致右的，就是一致左的。例如在意大利，巴恩斯发现，支持对收入进行再分配的公民往往也反对天主教教会积极介入政治，并在外交政策上采取“左”的立场。在国家的一系列政策问题上，大多数公民都把自己看作是，或被他人看作是坚定不移地保持右、中间或左翼立场的。①

但是，研究美国人的政策选择，往往使人发现，这种政策问题的强制性比在意大利要小得多。五十年代时尤其如此。②确实，美国人对公民意见中各种态度一致性的研究最初曾表明，只有政治领导人才可能拥有用以发展一致的选择倾向体系所需的信息和技巧，③但现在很清楚，政策问题的性质，特别是政策问题同一般公民生活的关系，公民可能作出的选择，以及教育和普遍兴趣的变化，都能增加或减少公民态度的一致性。尼及安德森指出，在美国，五十年代时，公民态度的一致性程度已从三十年代经济衰退时的水平降了下来，而在六十年代又再次上升。这是由于各种紧迫问题的出现以及各政党和候选人提出的较明确的选择方案而引起的。④

虽然我们以各种问题上的政策态度为例来说明强制性的作用，但强制性这一概念对于考察政策图形的各个方面都是十分重要的。我们很想了解公民对参与政治过程的倾向是否受到他们对

---

① 塞缪尔·H·巴恩斯，“左翼、右翼和意大利选民”，载《比较政治学研究》第4期（1971年7月），第157—175页。

② 康弗斯，《群众信仰体系的本质》；安格斯·坎贝尔，《美国选民》（纽约，约翰·威利出版公司，1960年版）；菲力普·E·康弗斯，《态度和非态度》，载爱德华·塔夫特编《政治的定量研究》（纽约：艾迪生—韦斯利出版公司，1971年版）。

③ 参阅康弗斯，《群众信仰体系的本质》。

④ 诺尔曼·H·尼和克里斯第·安德森，“再论群众信仰体系”，载《政治学报》第36期（1974年9月）；诺尔曼·H·尼，西德尼·维巴和约翰·佩特西克，“变化中的美国选民”（坎布里奇，哈佛大学出版社，1976年版），第8，9，11章；还可参阅菲力普·康弗斯关于美国和比较性研究成果的回顾，见他的“公共舆论和投票行为”一文，载弗雷德·I·格林斯坦和纳尔森·W·波尔斯比，《政治学手册》，第2卷（马萨诸塞，雷丁：艾迪生—韦斯利出版公司，1975年版）。

各种政策问题和政策选择方案看法的影响。例如，我们能否预测，在政策问题上持极端态度的人比那些持温和立场的人更有可能参与政治？同样，我们也很有兴趣研究公民对于法律的服从倾向与他们对政府工作好坏的看法之间的强制关系。

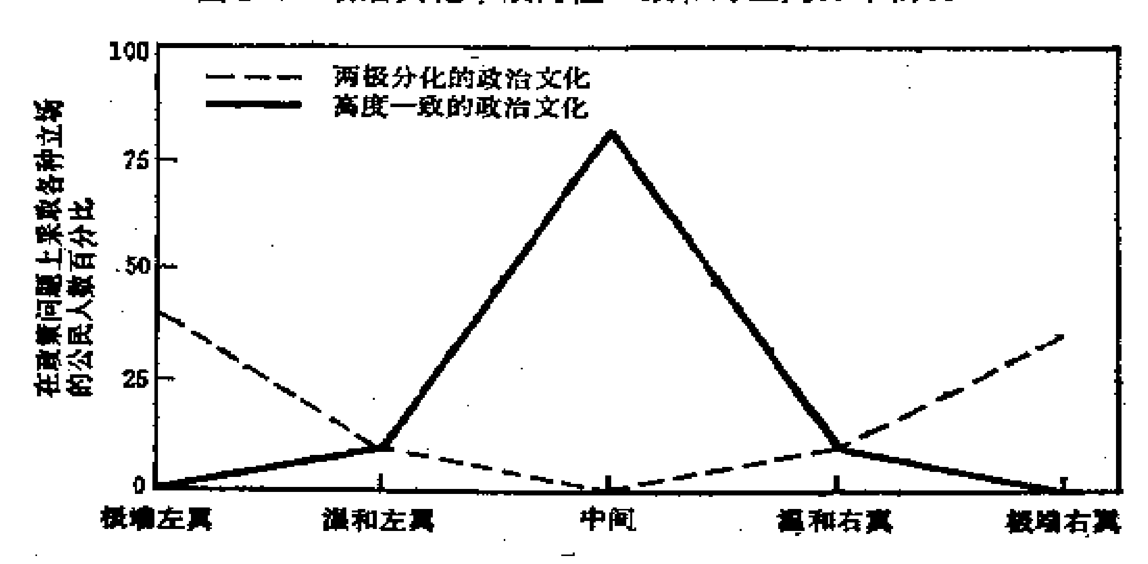
态度的分布和亚文化

政治态度在全体居民中不同集团之间如何分布，这在各个国家中迥然不同。例如，大多数美国人可能在对自己宪法的评价上看法一致，或者在避免核战争、防止饥荒等少数几个问题上意思相同；大多数法国公民可能对法兰西民族和文化怀有共同的好感；而大多数尼日利亚人都可能会同意，经济发展与消灭疾病和饥饿一起是理想的民族目标。类似这种情况，我们可称之为在"美国政治文化"或"法国政治文化"或"尼日利亚政治文化"中的一般性因素。

然而在许多政策问题上，公民的意见可能不同。如对某个国家问题的重要性、解决危机的最佳方案、一个国家最适合的政府形式等问题的认识上，或是对政治稳定的相对重要性以及对消灭通货膨胀和国家安全等问题的认识上，人们都会各有自己的看法。在这种情况下，就必须对该国公民中态度的分布情况加以说明。即使是人们在某个问题上的看法，或是对某个政治对象的倾向，也会有多种分布方式。我们可以通过一对典型的例子说明大致的范围。

图 2.1显示了对某个重要政策问题的看法在两种政治文化中是如何分布的。这两种政治文化，一个是高度一致的，一个是两极分化的。纵坐标轴表示在这一问题上赞同每种立场的公民人数的百分比，横坐标轴表示在这一问题上从左到右的几种立场。为简明起见，将这些立场从极端的激进到极端的保守依次标列。在一致的文化中，大多数公民持一种看法，意见的分布呈现上小下大的"铃状型"，甚或呈现"尖顶型"。在图中，我们以温和中心这个位置代表这种一致的态度。但是，当大多数公民都主张实行社会保险制度

图 2.1　政治文化中倾向性一致和对立的分布情况



注：此表是假设只存在一种显著的方面，并且假设所有公民都有明确的选择立场。

或维护和平时，这种公众的意见也可能处在一个极端的位置上。

在两极分化的文化中，大多数公民都处于极端的两头，其选择倾向的分布是"U状型"的。这两种政策文化中的某些重要区别是显而易见的。在一致的文化中，公民对在下列这个关键问题上应采取何种合适的政策有普遍一致的看法。这个问题就是：用以挑选政治领导人的大部分程序将会产生一个与多数人的政治文化相同的权势人物的政策亚文化；大多数公民对采用能反映这种一致意见的政策感到满意。但是，在两极分化的文化中，存在着尖锐的分歧，挑选领导人方式上的细小差别都很容易产生一个与大多数人的观点极不相同的行政首脑；这个行政首脑所选择的任何一种政策都将使很大一部分公民感到不快。①

① 参见本书第九章。该章对态度分布中两极分化的文化和一致性的文化的意义作了进一步的论述。尼，维巴和佩特西克对1966年至七十年代初美国人政策倾向中不断增长的两极分化情况作了经验性的描述，见《变化中的美国选民》，第142—144页，以及第12，18章。

虽然我们只以政策为例来说明问题，但实际上态度分布的问题可以用于任何一种政治倾向。事实上，公民在政策问题上可能还比较容易达成一致的看法，而对他们应在政治过程中发挥怎样的作用，或对什么是最佳类型的政治体系则容易产生意见分歧。法国公民和意大利公民历来在政体类型上的分歧——是采用君主制，还是共产主义或法西斯政府、或是民主制，比他们在许多具体政策问题上的分歧要大得多。北爱尔兰人和黎巴嫩人在国家本身政治结构上的分歧也大于他们在经济政策上的分歧。在一些国家里，在公民作用的态度上显然存在着尖锐的差别。有些公民很积极地介入政治，有些则对民族国家的存在一无所知。正如我们在讨论强制性问题时已表明的那样，态度分布类型要么表现为在各种政策问题和政治倾向上的相似性，要么表现为多样性，即在某个问题上看法对立，在另一些问题上意见一致。

如果我们找到了在一段时间内一直存在的态度分布类型，我们不妨把它称之为政治亚文化。我们确定政治亚文化，在很大程度上取决于我们所争论的问题以及我们所关切的事物的性质。某位研究美国政治的专家可能会把民主党内的自由派和保守派看作是政策亚文化，而另一位从事比较分析的专家则可能持不同看法，他会认为自由派和保守派与美国整个政治文化是紧密相连的，因而对它们不必予以不同名称。但是，有些亚文化具有自己的特性，人们对此是难以漠然视之的，尤其是涉及语言、阶级、宗教和种姓等级长期分裂的情况时。在象印度或尼日利亚那样的国家中，政治亚文化的差别给任何一个政权都带来了许多问题。

2.2 体系文化

如果某一社会中的公民都愿意遵守当权者制订和实施的法规，而且还不仅仅是因为若不遵守就会受到惩处，而是因为他们

确信遵守是应该的，那么，这个政治权威就是合法的。如果大多数公民都确信权威的合法性，法律就能比较容易地和有效地实施，而且为实施法律所需的人力和物力耗费也将减少。再者，如果存在某种合法性的基础的话，权威人物在困难的处境之中也有时间和能力来处理社会和经济问题。正因为当公民和精英人物都相信权威的合法性时要使人们遵守法规就容易得多，所以，事实上所有的政府，甚至最野蛮、最专制的政府，都试图让公民们相信，他们应该服从政治法规，而且当权者可以合法地运用强制手段来实施这些政治法规。

政治合法性可以有许多不同的基础。在一个传统的社会中，合法性可能取决于统治者的世袭地位，取决于在制订和执行法律时遵守某些宗教习俗，以及取决于这些决策的范围和内容。在一个现代的民主政治体系中，当权者的合法性将取决于他们在竞争性的选举中是否获胜，取决于他们在制订法律时是否遵守规定的宪法程序。选举和立法这两个程序被看作是政府对公民要求作出反应的保证。在其他政治文化中，领导人可能依靠他们特有的魅力、智慧或意识形态向公民许诺要改善他们的生活，而对公民的具体要求则不作出反应。①

合法性的基础是很重要的，因为它们为权威人物和公民间的某种交换确立了规则。一个政治体系一旦发展到足够高的分化程度，从而产生了担任决策者的专门角色时，这些决策者的合法性问题就会变得非常重要。一个政治体系提取资源、管制行为和分配产品与服务的能力将受制于当局合法性的程度和性质。一般说来，如果合法性下降，即使可以用强制手段来迫使许多人服从，政府

① 这些例子的选择是根据马克斯·韦伯的分类法作出的。韦伯把权威的基础分为传统型、理性—合法型和领袖魅力型。参见《马克斯·韦伯社会学文选》，H·H·格斯和 C·W·米尔斯合编（纽约，牛津大学出版社，1946年版），第245页。

的作为也会受到妨碍。如果人们就哪一个政权具有合法性的问题发生争论，其结果常常是导致内战或革命。

统治的合法性是一个复杂的混合物，是由统治者制订的政策的内容实质和实施程序所决定的。在许多当代的社会中，统治者

表 2.1　　在四个民主政体中支持的变化程度

美国人对公平施政的信心[1]		1958	1964	1968	1972	1973
公民中对"美国政府只为少数人谋利益"这一提法持反对态度的(%)		80%	70%	58%	43%	37%
英国人对选出的政权能作出反映的信心[2]		1963	1964	1966		
你认为，这些年来举行了选举在多大程度上使政府注意到人民的想法？	很大	57%	47%	46%		
	有一些	32	24	26		
	很少	11	29	28		
	总共	100%	100%	100%		
法国人比较几个政体后的评价[3]		1958(第四共和国)		1965(第五共和国)		
		英	美	英	美	
法国政府发挥作用较好于它们		7%	5%	25%	11%	
法国政府发挥作用同它们一样		33	17	25	26	
法国政府发挥作用差于它们		39	58	14	30	
未回答		21	17	36	33	
总共		100%	100%	100%	100%	
对西德政体的选择[4]		1953	1956	1960	1965	
赞成民主制度的百分比		57%	67%	74%	79%	

1．尼，维巴和佩特西克，《变化中的美国选民》，第278页。

2．戴维·巴特勒和唐纳德·斯托克斯，《英国的政治变化》(纽约：圣马丁出版社，1969年版)，第477，485，501页("不知道"和"不作反应"的答复除外)。

3．法国公众舆论研究所进行的民意测验，见马丁·哈里森编《法国政治》(马萨诸塞，列克星敦：D·C·希斯出版公司，1969年版)，第118页。

4．阿诺德·海德海默，《西德政府》(纽约：汤姆斯·Y·克罗韦尔出版公司，1971年版)，第105页。

声称他们的行动是反映公民利益的，并且作为他们行动依据的宪法也是反映公民利益的，这两者之间存在着十分明显的联系；而时间的框架是非常短的。在这样的社会中，人们对政权——特别是对实行政治录用和制订政策的这类政治结构——的支持，会很快受到当局在满足公民的选择要求时实际作为如何这一因素的影响。表2.1说明，由于一些国家在五十年代和六十年代的政治状况，在美国和英国，公民对于权威人物的支持相对下降，而在法国和德国则相对上升。

在现代化程度较低的社会中，声称拥有合法性的理由可能很少基于这种造福于民的直接许诺。由于人们不相信自己能够改变个人的境遇，因此，对政治权威人物更不会形成什么压力。这种统治的合法性总是与根深蒂固的宗教习惯和信仰密切相联系的，而且它们的变化又非常缓慢。不过，即使在最传统的社会里，统治合法性的标准中也包含着人们对政府作为的某些长期的期望。如果一旦作物歉收，敌人入侵，洪水成灾，那么，皇帝就可能失去象帝制中国那种"受命于天"的权力；酋长就可能失去他的权威；封建领主就可能失去农奴对他的忠顺。

国家的认同意识

到目前为止，我们都是假定某个政治共同体、政权和权威人物的合法性是等值的。然而，在讨论合法性的时候，运用戴维·伊斯顿关于获得公民支持的政治体系三个层次的区分法来考虑问题，将更有裨益。① 政治共同体，就是结合在同一政治过程中的许多个人所组成的群体。用政治发展理论的语言来表示，对政治共同体的支持问题常常被称为"国家的认同意识"问题。

在许多当代的实例中，尤其在非洲，新兴国家是从一些种族

① 伊斯顿，《政治生活的系统分析》。

的、政治的和地理的准国家单位中产生的。这些准国家单位之间没有共同的政治联系，其成员在各个方面获得的信息都极少，或是只知道效忠于地方单位。国家缔造的过程部分地涉及到有关国家单位信息的传播和对国家单位承担的义务。在任何一个国家历史上的某一时刻，当对传统的准国家单位的忠诚同对国家的忠诚和国家的目标发生冲突时，政治共同体的问题就可能成为首要的问题，并造成重大的政治危机。①于是，全国政治共同体的合法性，即它能否名正言顺地使人们服从，就成问题了，随之而来的就是分裂主义运动。即使是在立国已久的国家里，随着新问题，特别是那些涉及语言和文化同一性问题的出现，政治共同体内已解决了的边界问题也会再次被提出来。英国国内苏格兰和威尔士的民族主义，法国布列塔尼人和科西嘉人的分裂主义，西班牙的巴斯克和加泰隆人的分裂主义，以及加拿大魁北克人的分裂主义就是当今的一些例子。

要解决有关国家认同意识的危机可能是一个非常困难的问题。创办学校，征调青年人入伍或建立地区的工业，都可能被一个种族或宗教团体看作是对自己的整个社会和宗教结构的威胁。一种有可能解决集体忠诚冲突的方式是，以一个具有超凡魅力的领袖为中心形成强烈的民族主义，例如象埃及的纳赛尔总统。另一种可能性是把一个民族国家一分为二，例如巴基斯坦和孟加拉国的例子。象墨西哥那样的政治体系则显示了一些较为温和的解

---

① 辛西娅·恩罗，《民族冲突和政治发展》（波士顿，利特尔—布朗出版公司，1972年版）；道格拉斯·A·希布斯，《大众政治暴力》（纽约，约翰·威利出版公司，1974年版）；埃里克·洛林奇，《分裂社会中对于冲突的管制》（坎布里奇，哈佛大学国际事务中心，1972年版）；阿尔文·拉布什卡和肯尼思·谢普斯莱，《多元社会的政治》（哥伦布，梅里尔出版公司，1972年版）。还可参阅迈伦·韦纳，克利福德·格尔茨，伊曼纽尔·沃勒斯坦，阿里斯莱德·佐尔伯格的文章，载贾森·L·芬克尔和理查德·W·加布尔，《政治发展和社会变革》，第二版（纽约，约翰·威利出版公司，1971年版）。

决方式，在那里，公民普遍对政治体系给予高度的支持，存在着一个占主导地位的党、被广泛接受的革命宗旨，再加上某些强制手段，这一切都已在各个集团和各种观点之间产生了一定程度的内聚力。

政权和权威人物

在政治共同体中，政权和权威人物是有重要区别的。所谓政权，指一整套执行政治功能的结构以及指导这些执行活动的准则。所谓权威人物，指的是在某一个时期在政权中担任角色的那些个人。即使公民或是如文官和军官那样的重要精英人物对在政权中任职的某些个人有反感，或对其政策有不同看法，他们也可能仍然支持这一政权。反之也一样，公民和精英人物可能支持个人，但是不支持这一政权的结构。在法国，对于政治共同体、政权和权威人物的支持通常是有明显区别的。总的来说，法国公民具有强烈的国家共同体感，他们一直愿意历尽苦难为法兰西民族的生存而斗争。但是两个多世纪以来，法国公民对具体的某一个政权的支持却是软弱无力的。他们在公民参政、精英人物的政策制订和领导人的录用采取何种形式等问题上四分五裂。在某些时刻，某些个人得到的支持看来要超过政权所得到的支持，如1958—1962年间的戴高乐。因此1958年戴高乐临危受命，并在大多数法国公民的支持下设计了一个新的政体——第五共和国。与此相似，在许多新兴国家获得独立时，独立运动的领导人得到的支持超过了人们对新的政府形式的支持。这些国家政治发展中的一个关键问题是，如何把合法性从个人身上转移到政权上来。纳赛尔显然十分成功地把合法性转移到了他领导的埃及政权上，这一点使那些预言在纳赛尔死后埃及政权将崩溃的观察家们大为震惊。而象肯尼亚的肯雅塔和南斯拉夫的铁托这样的领袖是否会在许多人都已失败的方面获得同样的成功，还要拭目以待。

2.3 过程文化

政治文化的第二个重要方面是对于政治过程的一整套倾向。让我们来分析一下这些倾向的两个例子：（1）个人对于自己在政治过程中影响力的看法；（2）个人对于自己同其他活动者之间关系的看法。

对于自我在政治中的看法：狭隘观念者、顺从者和参与者

在第一次对政治文化所作的重大的跨国研究中，提出了狭隘观念者、顺从者和参与者这样的概念，来说明公民对政治过程及对自己潜在影响力的不同认识。① 狭隘观念者指那些对政治体系所知甚少、甚至一无所知的公民。他们认识不到自己对政治体系可能施加的影响或是应该承担的义务。当然这个定义取决于人们心目中的政治过程的地位。没有文化的农民对国家政治可能一无所知，而对本村的决策却可能积极参与。但是狭隘观念者的一般概念主要是指那些在生活中只关心非政治性事务，而且对自己与国家政治过程的关系毫无意识的公民。在经济发达的国家中，虽然随着文化教育、大众传播工具以及行政管理组织的普及和发展，纯粹的狭隘观念者已经罕见，但他们仍然是传统和过渡社会的共同特征。

所谓顺从者，就是已成为政治体系组成部分的、并对政治体系施加于他们生活的影响或潜在影响有所认识的公民。但是他们对自己在政治中作用的看法却仍然是顺从者的看法，也即他们受政府行动的影响而不是积极地去影响政府的行动。他们不仅可能

---

① 加布里埃尔·A·阿尔蒙德和西德尼·维巴，《公民文化》（普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1963年版）；参见派伊和维巴的论文，前引书。

对警察和行政官员给予他们的待遇抱有积极或消极的预想，而且会有各种政策选择。他们甚至还可能对政权和权威人物产生某种合法感或者疏远感，但是他们对于政治参与则始终抱被动的态度。

与顺从者相反，参与者表现出来的是对社会的输入过程，也就是对那些促使他们介入政治的过程有一定的认识，并形成了鼓励自己利用各种参与机会的态度，也就是相信自己只要努力去做就能够影响国家的政治事务。表2.2表明了九个国家的公民对自己的实际作为能够影响地方和国家决定的看法。意识到自己能够有所作为的公民实际上可看作是潜在的参与者。虽然各国在不同程度上都存在狭隘观念者、顺从者和参与者，但是，1960年美国和英国参与倾向强烈的公民比表上所示的其他国家显然要多得多。美国和英国之所以会有参与倾向较强的文化，一方面因为这些国家有较高的文化和组织程度，另一方面也反映了这些文化具有特殊的历史和政治经历。① 在大多数政治文化中，公民对自己参与地方政治的能力较之对参与国家政治的能力要自信得多。这些差别在土耳其的农民中尤其明显。如表2.2所示，在他们当中尽管很少有人具有参与全国政治的倾向，但其中三分之二的人提到他们能够以某种方式去影响地方政治。

当然，必须记住，我们在这里讨论的是政治文化，而不是实际的参与。从这意义上来说，参政的公民是指那些对政治有所了解并感到自己能够积极参与的人。这样的态度就产生了行动的意向，但其他一些因素，如美国复杂麻烦的登记法等也会影响他们行为的层次和方式。现在知悉，参与可以采取多种形式，有许多不同类型的态度实际上推动着政治行动。② 表2.2表明的这种

① 阿尔蒙德和维巴，前引书；诺曼·H·尼，小G·宾厄姆·鲍威尔和肯尼思·普鲁伊特，“社会结构和政治参与”，载《美国政治学评论》第63期（1969年6月和11月），第361—378页，第808—832页。

② 西德尼·维巴和诺曼·H·尼，《美国的参政》（纽约，哈珀一罗出版公司，1972年版），第一部分。

胜任感只是其中的一种态度。人们认为有义务积极参政，把它看作是良好公民的一个要素，也是以某些形式参与活动的强烈动机。在诸如全国选举这样的事件中，个人的参与就是在千百万张选票中投上自己的一票，这可能是责任感导致了最大的参政意向。在决定就某一问题同一位领导人接触时，相信自己总能奏效的这种信念可能是最起作用的。当然，有关如何采用有效的战略来施加影响的知识也是一个重要的考虑因素。①

表2.2 九个国家参与型公民认为对不公正法规能予以反对的人数百分比

国家	不公正的地方法规			不公正的国家法规		
	认为自己能予以反对的	认为无能为力的和不知道的	总计	认为自己能予以反对的	认为无能为力的和不知道的	总计
美国	77%	23%	100%	75%	25%	100%
荷兰	—	—	—	46	54	100
西德	62	38	100	38	62	100
英国	78	22	100	62	38	100
奥地利	46	54	100	—	—	—
意大利	51	49	100	28	72	100
委内瑞拉(仅农民)	29	71	100	20	80	100
墨西哥(非农村人口)	52	48	100	38	62	100
土耳其(仅农民)	67	33	100	26	74	100

注：采访者使用本地的语言询问公民，如果地方当局通过了一项不公正的法规，他们将怎么办；然后，如果国家立法机关通过了一个不公正的法律，他们又怎么办。美国、英国、西德、意大利和荷兰的询问结果见阿尔蒙德和维巴著，《公民文化》，第185页；其他资料来源：关于荷兰，见阿伦德·利发特，《和解的政治》修订本(伯克利和洛杉矶：加利福尼亚大学出版社，1976年版)，第152—153页；关于奥地利，见由社会实验研究所进行的"参政和党派调查"(1969年)；关于委内瑞拉和土耳其农民的数据由约翰·R·马西森摘录，见"委内瑞拉农民"，载弗兰克·博尼拉和约瑟·A·席尔瓦·米歇勒拉，《社会政策研究战略》(坎布里奇：马萨诸塞理工学院出版社，1967年版)，第139页，由弗雷德里克·弗雷作的关于土耳其情况的调查也同委内瑞拉的情况一样见此书。

① 本书第五章和第六章将对参与和意向类型问题作全面的论述。

在讨论公民的实际参与时，我们可以更充分地探讨一下参与者文化的某些含意。但是，在这里应当指出，一个政治体系中的机构会影响公民对行动可能性的看法。行动的意向和参政的机会在整个过程中是互相影响的。在一个独裁的政治体系中，公民的参与活动主要限于投票选举一个党的候选人。这种体系中的许多公民都不会十分相信自己能够影响国家事务。他们最多成为"顺从型的参与者"，利用各种机会同政府行政机构或非正式的"代理人"接触，以便对关系到他们生活的政府行为施加影响。他们的公民角色只限于在政治的输出过程中。但是，如果政治体系在全国政治中提供了多种多样的参与方式，例如通过竞争性的选举和政党，以及通过各种利益集团等，那么，参政公民的人数就会增加，也会在提出要求的数量和内容方面具有重大的影响。

对其他政治活动者的看法：信任和敌视

政治文化的另一个相关特征是人们对其他政治活动者的一整套认识、信念、感情和判断。一个人对社会中各种不同的社会集团有什么看法？人们是否把自己视为较大社会集团（如阶级、种族集团、地区团体等等）中的一员？他们是否认为自己同某个政党或派别相一致？除了这些以外，他们对那些自己不是成员的集团又如何看待？他们认为集团之间究竟有多大差距？彼此之间存在多少政治信任和政治敌视？

政治信任的问题影响公民为实现政治目标而同他人通力合作的意愿，也影响领导人同其他集团结成联盟的意愿。为了说明公民把自己当作参与者这种看法的重要性，我们一直把参与当作是一种个人行动。但是，事实上，在国家层次上的有效参与要求公民与他人合作。有可能加以运用的参政策略一方面取决于社会中的社会和政治集团结构，这将在以下几章再作分析；但是，另一方面还有取决于对其他活动者寄于多大的信任。

对精英人物来说，信任和疏远的问题影响个人的和集团间谈判的性质。统治一个大国要结成广泛的联盟，获得选票和议会多数，并且取得制订和实施政治决策所必需的其他资源。精英人物之间联盟的形成一方面取决于各个不同的集团对重大政治问题所持的立场，另一方面也取决于各集团之间对能否信守政治交易以及在谈判中能否真诚无欺的信任程度。①

与信任相对应的是厌恶和敌视问题，也是社会中集团与集团、人与人之间感情方面的问题。如果各个集团都看到彼此间意见分歧，特别是当这种分歧感因实际经历到的冲突和不公正而加剧时，这些集团就可能产生一种强烈的互相敌视感。这种集团间的敌视会因不断冲突而加剧，成为政治文化的一部分，甚至一些细小的问题也很容易使这种弥漫的敌意转化成愤怒和暴力。正如许多研究已经表明的那样，侵略性的行动是直接使愤怒情绪得到满足的一种反应，无论这些情绪是因其他方面的挫折引起，而又无处发泄，还是因敌对者的直接行动引起的。② 不幸的是，一方的侵略行动就有可能加剧另一方的敌意和受挫受辱的心情，从而增加另一方侵略性反击的可能性。

因此各集团间的疏远和敌视感很可能造成政治冲突，甚至会使相对来说是例行的政治决策过程难以进行。那些真正厌恶和不信任其反对者的精英人物很可能越过通常进行讨论和友好磋商的

---

① 在有关问题上的意见分歧和敌对是影响组成联盟的两个因素。关于这方面的论述可参见加布里埃尔·阿尔蒙德，斯科特·弗拉纳根和罗伯特·蒙特合编的《危机，选择和变化》（波士顿，利特尔—布朗出版公司，1973年版），尤其是其中第2章。对一种以彼此间极不信任的标志的精英人物文化所作的有趣研究，可见马文·左尼斯，《伊朗的政治精英人物》（普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1971年版）；相反的例子，可见利发特关于荷兰的介绍，前引书。

② 参见泰伯·罗伯特·格尔的评论，“民众暴力中的心理因素”，载《世界政治》第20期（1968年1月），第245—278页；泰伯·罗伯特·格尔，《人们为什么造反》（普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1971年版）。

渠道。① 他们很可能反对妥协，表2.3就说明了这一点。我们从

表 2.3　精英人物对妥协的敌视和反对，英国和意大利的政治家

对妥协的反对程度	英国							
	最敌视的政治家				非敌视的政治家			
	同意	不同意	合计		同意	不同意	合计	
"妥协是危险的，因为它常导致我们这一方被出卖"	62%	38%	100%	(16)	29%	71%	100%	(68)
"在一方显然正确，一方显然错误的情况下，将坚持战斗"	50	50	100	(10)	29	71	100	(41)
根据编码器判断不太倾向于集中力量解决社会和政治冲突的人	58	42	100	(19)	27	73	100	(74)

对妥协的反对程度	意大利							
	最敌视的政治家				非敌视的政治家			
	同意	不同意	合计		同意	不同意	合计	
"妥协是危险的，因为它常导致我们这一方被出卖"	64%	36%	100%	(39)	23%	77%	100%	(13)
"在一方显然正确，一方显然错误的情况下，将坚持战斗"	39	61	100	(28)	11	89	100	(9)
根据编码器判断不太倾向于集中力量解决社会和政治冲突的人	41	59	100	(64)	21	79	100	(19)

资料来源：普特南，《政治家的信念》，第59页。普特南的政治家是对英国下院议员和意大利众院议员的抽样。括号内是每一组抽样的人数（如持敌视态度的英国政治家）。通过对每个问题栏中括号内的数字加以比较，可以看出持敌视态度和非敌视态度的相对人数。

① 对有关敌视和精英人物冲突若干理论的评论，以及对奥地利五十个社区进行实验测试的结果，可参阅小G·宾厄姆·鲍威尔与罗德尼·P·斯蒂菲德尔德，"冲突行为的中程理论：愤怒、谈判和动员"，载《比较政治》，第9期（1977年7月），第379—398页。

表中所列各集团的规模可见，意大利众议院中持敌视态度的政治家比例高于英国下院。但是在英国和意大利两国的各种集团中，敌视情绪对和解态度的影响却是相同的。① 持敌视情绪和怀疑态度的精英人物可能采取比较富有侵略性的活动，并把他人的行动视为威胁。当然在这一点上，因政治结构的环境而产生的刺激作用和代价也是重要的考虑因素。② 各集团间许多因敌视而产生的悲剧例子，如黎巴嫩伤亡惨重的内战、北爱尔兰新教徒和天主教徒之间的冲突，哥伦比亚的暴力运动等都表明，互相敌对的社团之间的一场暴力过程引发易而阻止难。一段时间过后，敌视的暴力本身又在不断地自我增强，从而形成一种致命的增强循环。

2.4 政策文化

我们设想的政治文化的第三个重要特征是对公共政策的倾向模式。要了解一个体系的政治，就必须了解那些对有关者来说意义重大的问题和各种倾向如何分布。当然，这类倾向的具体内容是在不断变化的，因为不同的行动者和日常发生的事件使人们对各种可能采取的选择的想法发生改变。但是，在不同的政策领域中，我们一般能够辨别出对于能使全体人民团结或分裂的政治问题所采取的基本态度，这些态度影响着政策所取方法的实质和联盟的形成。

政策倾向模式的核心是人们对美好社会的想象，即：一个社会中的公民是如何看待理想社会的？在后面有一章中，我们将讨论政治产品的某些一般的类型，这些类型已被广泛用来评价过去和今

① 罗伯特·普特南，《政治家的信念》（纽黑文，耶鲁大学出版社，1973年版）。

② 鲍威尔和斯蒂菲鲍尔德，前引书；格尔，《人们为什么造反》。

天的社会。① 我们很可能会在国内和国际领域中发现公民所珍视的物质福利、安全和自由的某些要素。但是，人们对于理想的社会结果，究竟应该是福利平等还是机会平等却意见不同。或者，也可能就社会中福利的妥善分配问题产生意见分歧。在有些社会里，人们高度尊重私人财产，而在另一些社会里，保护公有财产是通例。②

人们对当今的社会究竟如何评价，这对政治文化来说同样是重要的。人们是认为现有的社会已达到理想的标准，还是在一定程度上接近了理想的标准？或是还差得很远？此外，事关重要的问题是，人们对个人通过政治行动影响自己命运的能力抱怎样的信念？如果所有的社会发展的结果都远非是人类所能控制的，那么使现有社会达到"符合"一个理想社会的标准与政治就无多大关系。如果认为人类的行动能影响社会发展，得到某种结果，那么，对那些维护已实现的理想并努力实现新的理想的政策就有一股强大的推动力。

如果社会的大多数成员都对现存的社会体系感到满意，那么政治进程就可能发展平稳。表 2.4显示了六个欧洲国家以及美国的公民对本国社会应进行多大程度变革的看法。要注意的是，这里是对社会的而不是对政治体系的评价。这里给人以深刻印象的有两点：在这些国家中几乎没有什么人赞成革命性的社会变革，即使在多事的意大利，也不到百分之十（在美国向人们提问的第三栏指的是激进的变革，而不是指革命，这两者并不完全可以比拟。但即便这样，也几乎无人赞成这种激进的变革）。第二，1973 年在

---

① 见本书第十四章。

② 例如，鲁思·本尼迪克对三类文化中人们有关财产和安全概念的不同看法作了精采的论述，参见《文化的模式》（波士顿：霍顿·米夫林出版公司，1934 年版）；布鲁诺·贝特尔海姆对以色列人聚居区生活中强调价值观的情况也有描述，参见《充满梦幻的儿童》（纽约：麦克米伦出版公司，1969年版）。

表 2.4 社会各阶级支持现存社会或渐进改革或革命性变革的人数比例

	现存社会	渐进改革	革命性变革	人数
西　德				
中间阶级	17%	80%	2%	699
工人阶级	22	76	2	725
农　　民	24	74	2	170
意大利				
中间阶级	9	82	9	654
工人阶级	11	81	9	392
农　　民	15	80	6	206
比利时				
中间阶级	11	85	4	522
工人阶级	20	76	4	370
农　　民	24	75	2	55
瑞　士				
中间阶级	23	75	2	857
工人阶级	32	65	2	547
农　　民	46	54	1	127
法　国				
中间阶级	9	84	7	737
工人阶级	15	79	6	605
农　　民	13	84	4	223
荷　兰				
中间阶级	13	81	6	722
工人阶级	17	75	9	330
农　　民	27	65	9	71
英　国				
中间阶级	28	63	9	603
工人阶级	28	59	13	682
农　　民	40	55	5	88

资料来源：摘自罗纳德·英格尔哈特，《沉默的革命：西方公众中变化着的价值观和政治风格》（1977年版，普林斯顿大学出版社版权所有），表7、9，第213页。经普林斯顿大学出版社同意复制。欧洲的数据取自1970年的一次调查，美国的数据取自1973年的一次调查。

上述的每一个西方国家中，所有社会集团中的绝大多数公民都赞成对现存社会进行渐进的改革。在美国和瑞士持保守态度的人最多，他们赞成现存的社会。但即便是在这些国家里，大多数人也都赞成渐进的改革。当然，很可能各种不同的社会集团心里所想的是各种不同的改革，而合乎需要的改革应是怎样的性质，这将是下一阶段研究的关键问题。但是，人们可以把这种期望和赞成社会的不断变革和不断适应的观点同受现代化影响较少的文化中的传统的看法加以对比。同样清楚的是，人们也可以把上述西方国家中人们的反应同在一个战败国或经受极度贫穷和失业折磨的国家中可能产生的强烈不满相对比。

如果关于理想社会和现存社会利弊得失的倾向已经知道，那么我们就要考虑为实现这些目的应遵循哪些适当的政策方针的问题。目标的一致并不等于政策的一致。例如，东欧国家和西欧国家都有这样一种政治文化，在这种文化中，大多数公民在提高本国的生活水平、改善医疗条件和居住条件，以及实现最低限度的舒适的福利标准等目标上意见一致。但是，东欧国家为实现这些目标所采取的政策方针同西方国家的迥然不同。东欧国家的政府把百分之七十五以上的国民收入用于再分配或投资，并且直接从事住房建筑和重工业。尽管西欧各国政府积极推行福利计划；但是更多的工作是留给私人企业，或由国家与私人合作的混合机构去完成的。①

因此，公共政策的倾向就是对政治体系作为的选择，即对社会资源的提取和分配以及对行为管制的选择。这些选择倾向是为了通过各种类型的政治行动来实现社会所要达到的意图或战略目标。国家内部或国家间选择倾向的不同，可能来自不同的理想社

① 见本书第十一章和第十二章中对政策效用和结果上的差别所作的更为详细的论述。

表 2.5　　英国和意大利政治家对再分配和阶级冲突的看法

任何想帮助穷人的政府都必须通过对富人的某些剥夺来实现这一目的[1]

	完全同意	同意	不同意	完全不同意	总数
英国政治家（人数，82）	12%	37%	39%	12%	100%
意大利政治家（人数：55）	73	24	0	4	101

你认为社会阶级之间必定会有冲突，还是认为各阶级能够无冲突地和睦相处？[2]

	阶级冲突明显，阶级之间无共同利益	阶级冲突是典型的	阶级冲突与和谐均有	阶级和谐是典型的	阶级和谐是普遍的	合计
英国政治家（人数：36）	11%	33%	8%	31%	17%	100%
意大利政治家（人数：43）	40	28	7	19	7	101

1. 普特南，《政治家的信念》，第105页。

2. 同上，第103页。这一问题没有向所有被问者提出。

会结果，或来自有关怎样实现这些结果的不同理论，也来自对现实社会中现有社会条件的不同认识。例如，表 2.5 显示了英国与意大利精英人物在采取什么政策来帮助穷人，以及在社会阶级间冲突的必然性等问题上的不同认识。意大利的政治家认为，为了帮助穷人，必须从富裕者中提取资源。英国的政治家通常并不这样看，或不完全同意这样的看法，因为他们认为合作性的阶级关系是完全可能实现的。这些差别部分地反映了意大利和英国两国社会条件的不同。在调查的时候，意大利不但比英国穷，而且当时意大利对于收入的分配也不如英国来得平均。① 这些差别也反映了意大利政治家和英国政治家个人的背景情况。英、意两国中出身于社会较低层的政治家更有可能视冲突为不可避免。② 与英国相比，在意

① 见本书第十二章。但是七十年代持续的经济问题和政府与工会之间尖锐的冲突，可能已经使英国政治家对七十年代末产生了更加注意冲突、更加关心再分配问题的一系列认识。

② 普特南，《政治家的信念》，第 137 页起。

大利，这些关于大部分穷人如何能得到更多的平等，生活得到更大的改善的看法，特别使得其提取方面的政策难以获得广泛的支持。① 在这两个国家中，那些把福利政策看作再分配手段，把阶级冲突看作是不可避免的政治家更可能反对政治妥协，并在从右到左的意识形态延续线上持极端的立场。② 意大利长期以来陷于政治僵局之中，深受政策僵化、政府不稳和激烈冲突的折磨，这决不是偶然的。

随着条件的变化，通过学习和仿效其他国家的经验，人们对公共政策的看法和设想是会改变的。一个典型的例子就是，在过去的三十年中，大多数西方国家的公民对享受医疗保健权利的看法发生了变化。在大多数这类国家中，人们已逐渐把免费医疗看作是一项基本的权利。甚至在美国，尽管有一阵子在这些问题上发生过激烈的辩论，但后来公众舆论看来也已在实际上达成了一致的看法，认为各种收入和各种年龄的人都应得到医疗保健。在第四章，我们将讨论某些与政策态度变化有关的社会化动因。

集团的认同意识和协调一致的态度对公共政策倾向也有重要的影响。少数民族是否也把自己看作是在各种政策领域中具有特别的关注和利益的集团？这是非常重要的。美国人从不象西欧人那样喜欢用阶级的观点来看自己。最近一项关于日本的调查表明，在日本有一半的选民用职业观点来解释他们的投票。③ 但是，种族的差别不仅受到特别棘手的黑人—白人关系问题的影响，而且受到每一次新的移民浪潮带来的社会习惯和经济状况变动的影响，它长期来一直是美国政策的一个重大课题。最近几年，我们再一

① 参见西奥多·路维对问题看法和冲突所作的理论论述，"美国企业和公共政策"，载《世界政治》，第16期（1969年7月），第677—715页。

② 普特南，《政治家的信念》，第97—107页，第121—124页。

③ 布雷德利·理查森，《日本的政治文化》（伯克利和洛杉矶，加利福尼亚大学出版社，1974年版）。

次看到，妇女越来越意识到自己是一个在平等和安全方面具有特殊利益的政治集团。

在管制领域里，个人的自由和权利对安全和秩序的需要是经常要涉及到的基本问题。英格尔哈特提供的比较性资料表明，在大多数西方国家，犯罪率的不断上升已经使公民对人身和财产安全忧心忡忡。① 政府在采取防止犯罪措施和惩处罪犯方面应达到何种程度，这看来将成为这些社会中一直延续到未来的一个突出的政策领域。为了控制犯罪率，应对个人的行动监视和管制到何种程度，这问题涉及到许多最重要的政治和个人问题。美国最近发生的有关电话窃听、资料储库、指纹的运用和"特别紧急"搜查法案与私生活不受干扰的权利问题的冲突就说明了这一点。

在经济领域强制推行健康和反污染标准，是略有不同的管制问题。但是，以关心生产效率的人为一方和以关心消费者及社会保障的人为另一方之间的冲突，则可能长期存在下去。在某些至关重要的领域里，例如空气和水的污染问题，这些冲突的结果对那些直接介入政策冲突者之外的许多人都有重大的影响。

还有一个管制领域也与政治自由和行使政治自由的权利有关。我们在以后几章中将要讲明这些问题，收集和散发新闻消息的自由、组织反对派的自由以及寻找潜在的政治盟友，以及迁居的自由，所有这些对政治体系各个层次职能的行使都是至关重要的。想要获得暂时稳定的动机，常常诱使已掌握政治多数或其他政治资源的现任政治领导人竭力压制上述种种自由，因为假如他们能够防止人民了解到各种可能的政策选择，或是了解到存在着潜在的反对派联盟，或者假如他们至少能够防止这种联盟的组成，那么现状就可维持下去。在独裁主义政权下，这种控制是理所当然的，除非在控制稍微放松一点的罕见情况下，才会出现争论，例如在

① 罗纳德·英格尔哈特，前引书。

苏联曾发生有关犹太移民问题的示威游行。但是即使在民主政权下，这种控制策略的运用也是人所共知的。

最后一个一般的政策领域是外交事务领域。当然一般说来，外交政策是远离普通公民的生活的。因此我们感兴趣的只是特殊的政策及其执行过程中各集团和次级集团的倾向。外交关系的处理如果不影响到人民生活，那么这对人民来说几乎是没有什么意义的。但是在此领域也可能出现引起公众强烈关注的问题。美国人现在清楚地意识到了这一点。六十年代初期，大多数美国人对东南亚问题了解和关心甚少，因而上层的政治决策者和关心世界事务的利益集团可以相对自由地作出决定。但是，当成千上万美国人在南越的丛林中丧命，当电视报道和全国性辩论越来越激烈地和骇人听闻地提出这些问题后，公众的行动便开始直接影响决策者的考虑了。

在许多国家——例如在西欧国家，国际舞台已在人民日常生活中起了经常性活动的作用。共同市场的发展意味着，影响食品价格和就业的因素在很大程度上不是国内而是国外的某些决策。一方面是良好的教育和广泛的新闻传播的结合，另一方面是贸易中的国际依赖性越来越大，这两者结合起来，对许多国家的公民来说，国际事件确实变得越来越突出了。最近在美国发生的关于向苏联出售小麦问题的争论，及其对面包价格的影响，就是很好的佐证。阿拉伯石油禁运对其他许多国家的经济产生的破坏性影响则是另一个例证。

2.5 政治文化的发展方面

令人信服的证据表明，世界上凡工业、教育和大众传播工具这样的现代化机构和影响力量普及的地方，便容易使人们形成现代化的世俗—理智型态度。英克尔斯、史密斯及其合作者们在

六个发展中国家——阿根廷、智利、印度、以色列、尼日利亚和孟加拉国采访了五千多人。他们抽样的对象包括经商者、农民、产业工人，分别代表了这些国家的种族、宗教、地区和其他社会集团。在每个国家中，他们都发现工厂工作、教育和接触现代化通讯工具同他们称为"个人现代化"的一套态度密切相关。以下就是他们对这种现代化个人的描述，这种人现在正遍布全世界：

> 他是一个消息灵通的参政的公民；他具有明显的个人效能感；在同传统的影响来源的关系上，他是高度独立和自主的，尤其他在作出如何处理他个人事务的基本决定时是如此；他乐于接受新经验和新观点，这就是说，他思想比较开放，头脑比较灵活。①

表 2.6 教育、接触大众传播工具与个人现代化的职业经历之间的关系

变数	阿根廷	智利	孟加拉国	印度	以色列	尼日利亚	中值
教　　育	0.59	0.51	0.41	0.71	0.44	0.52	0.52
大众传播	0.57	0.46	0.38	0.56	0.38	0.43	0.45
工厂经历	0.47	0.48	0.35	0.34	0.11	0.50	0.41
回答人数	817	929	943	1,198	739	721	

资料来源，根据英克尔斯和史密斯的《转向现代》，第266页改制。

表2.6概述了英克尔斯和史密斯的调查结果。显然，在这些国家中，这些现代化的经验同构成英克尔斯-史密斯的个人现代化尺度的那种世俗的、讲究功效的参政态度之间存在着密切的关系。

英克尔斯和史密斯的实验研究是为要确定自本世纪以来社会学理论家一直在讨论的问题。具有相同意向的学者著作可作为

---

① 亚历克斯·英克尔斯和戴维·H·史密斯，《转向现代：六个发展中国家的个人变化》（坎布里奇：哈佛大学出版社，1979年版），第290页。

范例的有：托尼斯关于区分共同体和社会的著作，马克斯·韦伯关于区分传统性和合理性的著作，帕森斯关于比较现代文化和传统文化区分的四个"模式—变数"的著作即：（1）现代文化用明确的方式而不是用笼统的方式来观察客观事物；（2）现代文化用中立的方式，而不是用感情的方式来观察客观事物；（3）现代文化向普遍性的标准和概念看齐，而不是与某些单一独特的标准和概念保持一致；（4）在评定价值和录用个人担任社会角色时，现代文化注重成就而不注重世袭地位。① 这些类型的世俗倾向是现代生活的显著特点，其理由我们将在第四章中讨论。尽管这些世俗倾向在各个历史时期也都曾出现过。② 世俗文化与乐于接受新信息的观点是融合一体的——实际上，世俗文化总是期待着变革并注视着各种新的情况发出的新信息。

那么，态度的现代化或世俗化又是如何影响前面所讨论的政治文化的主要特征——体系、过程、政策的呢？首先讲一讲对政策的影响。

世俗化的主要影响在于它指出有可能用慎重考虑的政策，按照所需的方式来控制社会和经济环境。这种控制的具体目标可能大不相同，而且每个人对目标的先后次序及其实现的手段也可能意见不一，虽然某些目标，如提高健康水平，延长人的寿命似乎是

---

① 塔尔科特·帕森斯，《社会体系》（伊利诺伊，格兰科，自由出版社，1951年版），第58—67页。也可参阅弗迪南德·托尼斯，《共同体和社会》，查尔斯·P·卢米斯译（米兰辛，密歇根州立大学出版社，1958年版）；马克斯·韦伯，《社会和经济组织的理论》（纽约，牛津大学出版社，1974年版）。

② 认为历史的和当代的社会近似于纯粹的"传统"和"现代"的看法，存在一定的危险，关于这方面的杰出评论，可见约瑟夫·R·古斯菲尔德的文章"传统和现代，社会变革研究中误置的两极"，载芬克尔和加布尔，《政治发展和社会变革》，第11—26页，也可参阅劳埃德·鲁道夫和苏珊娜·鲁道夫，《传统中的现代》（芝加哥，芝加哥大学出版社，1967年版）；加布里埃尔·A·阿尔蒙德和詹姆斯·S·科尔曼合编《发展中地区的政治》（普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1960年版），第22页。

为大家所接受的。世俗化确实也常常会加剧冲突，例如，人们如果在资本主义还是社会主义是改善经济生活的最好途径，在充分就业还是最低限度的通货膨胀是促使经济增长的最佳选择等问题上发生分歧时，就可能加剧冲突。但是世俗化的政治文化就包含着把积极的政治干预作为达到个人和集团目标的途径这样一种意识。

在过程层次上，世俗化指对于政治机会有较强的意识以及利用这些可能改变个人命运的政治机会的意愿。总的说来，世俗化意味着政治参与人数的大幅度增加。这一方面是因为世俗化带来了对合法性的新看法，另一方面也是因为世俗化给公民带来了新的资源，但归根结蒂是因为世俗化强调了个人具有可利用各种机会来改变自己处境的能力。① 从最低限度看，世俗化意味着社会中对政治过程抱狭隘态度者不断减少，顺从者和参与者角色不断增加。即使在独裁的、一党制国家中，世俗化也意味着公民在贯彻政策中发挥更为积极的作用，因为公民响应了动员他们支持政府计划的种种努力。

在世俗化的文化中，信任和敌视的程度总是受比较直接的个人经历影响，而不是受历史遗留的成见的影响。如果没有发生倒退和挫折等新的情况，那么这些旧的成见就会在世俗化环境中减弱，亚文化之间的分野也应逐渐消失。但是，正如我们已经指出的那样，不应急于把世俗化同谈判及和解态度联系在一起。首先，尽管在某些情况下，选择和解的战略可能是一种理智的决定，但在另

① 五十年代末和六十年代，大多数有关政治发展的著作都讨论这一课题。例如，卡尔·W·多伊奇，“社会动员和政治发展”，载《美国政治学评论》第55期(1961年9月)，第493—514页；丹尼尔·勒纳，《传统社会的消逝》(纽约，自由出版社，1958年版)；西摩·马丁·利普塞特，《政治人》(花园城，道布尔戴出版公司，1969年版)，第2、3章；卢西恩·W·派伊，《政治发展的各个方面》(波士顿，利特尔—布朗出版公司)；派伊和维巴，前引书；塞缪尔·P·亨廷顿，《变革社会中的政治秩序》(纽黑文，耶鲁大学出版社，1968年版)。

一些情况下，选择好战的或非和解的态度也可能是理智的，象谢林那样的冲突理论家就曾提出过这样的观点。① 举例来说，少数派可能会发现，采取战略性的冲突策略是增强谈判中讨价还价的筹码或动员人们支持的基本方法②。其次，在冲突遍布的政治环境中，每个人很快就学会了不信任，从而再发展为愤怒和敌视，并积极行动起来加强这种循环。在这样的环境中，可能正是和解的观点和信任代表着非世俗化的因素。

在体系层次上，世俗化代表性地意味着以习惯和超凡魅力为基础的合法性标准的削弱，而政府实际作为的重要性日益成为合法性的基础。尽管对神的信仰可能延续，但世俗文化中的统治者将不得不按照“天助自助者”的格言来行事。他们已不能自恃是帝王的后裔或祭品的奉献者，因而能为其驯服的臣民得到神祇的祝福来要求其臣民服从了。当然，即使在世俗化的文化中，根据过去政权和权威人物的作为记录所定的领导人作出反应的时间，合法性也大不相同。但是，至少在世俗化的民主国家中，随着世俗化的普遍深入，对领导人的束缚似乎也越来越少了。

从极广泛的意义上来说，在世俗化的程度同更多的政治作为之间存在着某种历史的联系。这种联系看来是合理的。世俗化指的是对控制社会和经济环境可能性的认识，指的是根据改进政府作为的能力来录用领导人，也指公民参政以影响当局保持政府的某种作为。再者，世俗化意味着不断形成各种组织，发明各种技术来改进政府的作为，以及根据政府为实现理想的社会结果而进行努力的成效来评价政府。历史上和当代的许多社会都表明，凡具有较高程度的世俗化文化，并且具有相应的专门化和分化结构（这

① 托马斯·C·谢林，《冲突的战略》（坎布里奇，哈佛大学出版社，1960年版）。

② 见第七章的讨论和摘引的著作，也参阅鲍威尔和斯蒂菲鲍尔德的前引书。

将在第三章中讨论）的政治体系，都能够生产较多的政治产品，并能更有成效地控制其环境。

毕竟，在一个按出身或种族，而不是按取得成就的能力来看待每个人的社会中，现代政府行政机构的专门结构，或是科学研究组织，要想有效地进行活动是有困难的。要考虑众多分散的家庭和宗族关系，就会影响政府政策的执行。无论新的法规在其制订者看来是多么地合理，政府行政机构都会发现，要在短时期内冲破和克服社会的传统规则是很困难的。由这种传统的对待政治的态度所带来的低效率是研究新生国家和传统文化的著作中广泛讨论的问题。

虽然世俗化对政府行为有明显的好处，但人们必须看到，在不少情况下，世俗化并不一定，也并不足以提高政府的作为。另一些世俗风格较少的环境实际上反倒有许多长处。世俗化和政府行为之间积极有益的关系只是从大体上说，并且可能只是在某一特定的范围内才存在的。世俗化风格的长处之所以受到限制有三个普遍性的原因：第一，各种非世俗化的信念可以有助于克服在协调和刺激人类活动方面的困难。好公民应当纳税这一信念的普遍流行，就会使政府的资源提取富有成效。人们对政权和权威人物合法性的坚定信念，可以使一个政治体系平安渡过许多社会和经济风潮。以共同体或国家一致的名义作出的集体牺牲，可以提高成效，使其超出强制和酬劳所能达到的程度。如果这些态度因社会福利或经济期望的短期变化而受影响，那它们对政府行为的影响也将是严重的。有关日本和英国历史发展的研究总是强调指出，某些关于听从、服从、效忠于上司和国家象征（如君主）的态度似曾有助于过渡性的进程。① 但是，显而易见，其他类型的传统态度也可能会妨碍这一进程。

第二，在一个包含许多真正的观点分歧，以及客观环境不同的社会里，对变化可能性的认识，以及扩大利用参与机会可能只会导

致剧烈的政治冲突。这种冲突本身可能就会限制政府的行为。政府扩大提取和分配资源，往往意味着增加在这些资源的分配上出现冲突的可能性。在历史上，伴随着世俗化的发展，西方国家的确在财富和收入的再分配方面，宗教教育方面，政治参与方面和政府活动中使用的语言方面，出现了不断加剧的政治冲突。在许多国家，特别是在种族分裂的国家，世俗化的发展就意味着在国家控制经济福利和社会习惯的权力分配上发生冲突。

当世俗化普遍发展，从而除了狭隘的自我利益之外的全部价值观念都崩溃的时候，世俗化也可能妨碍政府的行为。有人认为，在世俗化过程中对传统价值观念和实践提出疑问和挑战的激烈程度，常常削弱过渡性的体系。但是，情况似乎是，只有人们在某些价值观念和目标上持根本一致的看法，他们才有可能在其他领域中消除分歧，进行谈判和妥协。② 此外，看来人类在自己的生活中需有更广泛的目的性的意识。六十年代，许多现代国家中年轻一代表现出来的对世俗文化的普遍不满，可以是我们需要更广泛、更牢固地树立价值观念的一种表现。如果一种世俗文化引起国内公民的不满并侵蚀了具有约束力的集体传统和价值观念，那么它可能导致冲突和社会崩溃，而不是有效的发展。因此如果要使世俗化的结果富有建设意义的话，我们就必须把世俗化限制在集体约束和集体规范的某一更大的范围内。

---

① 例如，参阅罗伯特·E·沃德关于日本和英国的论述，“日本，现代化的连续体”，第27—82页；理查德·罗斯，“英国，传统的现代政治文化”，第82—199页，载派伊和维巴，前引书。有关传统文化中许多因素与提高政府作为不相容的例证，可参阅阿普特，《政治现代化》。

② 参阅西德尼·维巴的文章，载派伊和维巴，前引书，第544—550页。

3 政治结构

观察美国或任何一个现代国家的社会生活，都可发现大量的经济、宗教、文化和明显带有政治性质的组织。如妇女选民同盟、民主党、美国国会、国内收入署、第五巡回上诉法院等都是政治组织，其中每个组织都是一个具有明显政治目的的结构。这些组织的目标差不多都是专门化的，各表达各的政治利益，并使这些利益综合于政策之中，制订法律，执行税务政策以及裁决法律争端。

表3.1提供了英国政治结构的某些实例，其中包括英国选民、工党、下院和英国军队。许多没有专门政治目的的结构也履行着政治功能，例如，家庭在政治社会化中起着重要的作用。表3.1中英国的情况还表明，尽管政治结构是专业化的，实际上正式的政治结构通常都履行多种功能。

本章将为政治结构的分析和描述提出某些概念，还将为探求体系结构、过程结构和政策结构以及它们相互关系中最重要的特点提供指导方针，以建立有关那些结构和功能的整体图象。有了这一结构整体图，再加上一章讨论过的政治文化的体系、过程、政策特征图，就为描述、解释和比较一个处于变化之中的政治体系的运转情况，并把这一政治体系同其他政治体系相比较作好了准备。

表 3.1　　英国的社会结构和政治功能

社会结构	正式目标	特别履行的政治功能[1]
核心家庭	养育子女、提供伴侣关系	(政治社会化)
制造公司	为利润而生产商品	(政策态度的政治社会化)
英国工业联合会	表达工业的利益	利益表达(综合,交流,社会化)
选民	选择政治领导人	政治录用，利益综合
工党	选择政治领导人，动员人民支持工党的政策	利益综合，政治录用(表达，交流，社会化)
下院	制定法律	政策制订，政治录用,政策执行(社会化，交流，表达)
内阁	执行政策	政策制订，政策执行(综合)
政府官员	执行政策	政策执行(表达，综合，政策制订，社会化,录用，交流)
监狱系统	监禁犯人	政策执行
军队	提供国防	执行防务政策(表达)

1. 括号内表示不常履行的功能。

3.1　政治结构的基本概念

角色和结构

政治结构的基本单位是个人角色。一个角色就是一种规则化的行为模式，它是通过人们自己的和他人的期望和行动而建立起来的。角色的概念最初来自舞台,例如,一个演员被指定扮演哈姆雷特的角色,这一角色以某些行动和品质为特征。① 在社会情况中同样如此,人们期望某个人扮演某种角色,是通过他或她与其他人的关系而确认的。这些期望及实现的方式可能会多种多样。但是,描述一个政治结构也就说明了各种角色之间的联系；每个人各就其位,在这个位置上,人们期望他经常按一定的方式行事。

① 参阅西奥多·R·萨宾,"角色:心理学的方面"和拉尔夫·A·特纳,"角色:社会学的方面",载《社会科学国际百科全书》(纽约,克罗韦尔,科利尔和麦克米伦出版公司,1968 年版),第13卷,第 546— 556页。

政治角色的一个简单例子是现代民主制中投票人的角色。这是一个周期性的角色；每隔一段指定的时间，他到投票处去投票。我们把这类人的总体称为选民。因此选民就是一个由许多相同的个人角色组成的庞大而又单一的政治结构。这些个人角色是由那些把自己大部分生活和注意力用于其他方面的公民周期性地充当的。表3.2表明，英国选民是由大约四千万个投票人角色构成的。在每次一定的选举中，这四千万个投票人中大约有百分之七十五的人去投票站，通过选举一名由其他政治结构，如保守党、工党、自由党和其他政党提出的候选人来完成自己的角色。

政党分化出领导人、积极分子和成员等角色，是比选民复杂得多的政治结构。领导人角色是专业化的、全部时间的职业。当然，人们有可能从许多不同的层次和观点来分析结构。但是，有时候我们非常笼统地提到英国选举结构或选举次体系，这时我们指的是在英国从事录用政治领导者担任公职的所有具体结构，而不管其正式的目标和内部的角色如何。选举次体系不仅包括选民，而且还包括政党、利益集团以及其他影响候选人提名和挑选的结构。

对于具体的政治结构及其同政治功能关系的分析，使我们有可能来描述和比较各种完全不同的政治体系。我们确定政治体系的概念以及政治功能分类的方法，本身就意味着所有的政治体系都必定包括这些功能的发挥。因此，我们可以通过观察政治体系中哪些政治结构执行着不同的功能来对政治体系加以比较。明确的结构-功能研究方法的主要优点是，它能使我们避免混淆结构的正式目标和结构实际执行的政治功能。①

---

① 约瑟夫·拉帕龙巴哈提出，明确的结构-功能分析的"重要课题"是"对功能发挥的结构选择和相似结构的多重功能"。〔"比较政治学中的宏观理论和微观应用"，载《比较政治学》第1期（1968年10月），第52—78页。〕

表 3.2　英国结构的内部角色和角色之间关系

社会结构	结构人数	典型的担任角色的时间	角色相互关系	
			权力影响关系	管制手段
核心家庭	4^+	儿童，全部 成人，因人而异，多少不等	等级型的	规范型/酬报型/强制型的
制造公司	$2,000^+$	全部	等级型的	酬报型的
英国工业联合会	约90,000个公司	领导人，全部 成员，少量而间断的	平等型的（谈判型的）	酬报型的
选民	约4,000万	少量而间断的	平等型的（市场型的）	规范型/酬报型的
工党	约600万	领导人，全部 积极分子，一半 普通成员，少量而间断	多元型的	规范型/酬报型的
下院	635	一半	多元型的	规范型/酬报型的
内阁	20^+	全部	平等型的（谈判型的）	规范型/酬报型的
政府官员	约100万	全部	等级型的	规范型/强制型的
监狱系统	约35,000	全部	等级型的	强制型（对工作人员酬报型）的
军队	约30,000	全部	等级型的	强制型/酬报型的

例如，英国和苏联的全国选民可能有相似的政治目标——为国家录用政治领导人——和相似的内部结构，例如一个选民投一票。但事实上他们在两个国家中执行着非常不同的政治功能。苏联的选民对国家领导人的录用几乎没有什么影响，只不过是对共产党提名的候选人人选表示认可。这些结构更重要的作用是使公民社会化，产生参与政权的感觉。而在英国，如表3．1表示的，全体选民不仅在态度的社会化方面，而且在利益综合和政治录用方面也都起着重要的作用。仔细认真的结构-功能分析还提醒我们，没有表面政治目标的社会结构，也可能执行重要的政治功能，而且往往是这样的。例如，家庭在社会化中，非正式的组织在利益表达中都是如此。最后还需指出，尽管结构和结构内部角色正式的专业化是现代结构很重要的一个特征，表3．1却表明，许多现代结构实际上是多功能的。英国下院不只是制订权威性的公共政策——它在这方面的功能实际上是十分有限的——而且在录用领导人、表达利益和交流政治信息等方面也起着关键的作用。

内部角色关系

描述政治结构内部的角色关系有许多种可能的途径，① 我们不准备对此展开全面详细的讨论，而只想说一些对于描述结构和解释其活动有用的重要特征。表3．2提出了表3．1中所介绍的英国政治结构的某些特征。对每一个结构，我们首先说明有关的人数，也就是对结构的规模作一个大概的估量。英国结构的范围从通常是一对夫妇和几个孩子的核心家庭，到具有选民资格的四千万英国公民。

表的下一栏表明每个人在与这些结构有关的角色上通常花的

① 关于政治结构许多方面的复杂分析可参阅哈里·埃克斯坦和特德·罗伯特·格尔，《权威的模式：研究探索的结构基础》（纽约：约翰·威利出版公司，1975年版），尤其是第2部分。

时间量。年幼的儿童实际上把他们所有的时间都花在家庭里，尽管其很少量的时间可能涉及政治学习和政治体验。选民用来充当选举角色的时间甚少，即使把他们用来收集情况的时间算在内也是很少的。他们只是在进行选举时才不定期地充当这一角色。而在另一方面，平均每个议员要花上大约一半时间从事议员工作，另一半时间用于个人的职业。政党领袖和政府官员常常是专职的角色，担当这些角色是他们的主要职业。表上排列在后面的角色，从选民到政府官员，都是明显带有政治性的。因为选民、政党和官员的正式目标都是执行政治功能。我们提到的这些英国人，当他们在这些结构中充当角色时，就明显地卷入了政治。

表3.2的最后两栏指角色和结构之间的关系。这里可能有多种特征，我们列举了其中两种：内部影响和模式，尤其是结构中"下层"参与者的自主模式；以及运用强制手段的模式。让我们首先考虑影响和自主的模式。这里有两种极端的情况：平等模式和等级模式。(在平等模式中，所有角色在形式上都有相等的影响，每个人在担当自己的角色时有很大的自主)。平等型的影响关系可能以面对面的讨价还价为特征，也可能以个人之集体作出决定为特征，如在市场上和选举中。① 在等级模式中，关于下层参与者应如何担当自己角色的问题导源于上层的命令。

在英国，全体选民中各个投票者之间的关系形式上是平等的，而且在某种程度上也确实是平等的，就象英国工业联合会的成员

---

① 参阅罗伯特·A·达尔和查尔斯·E·林德布朗，《政治、经济和福利》(纽约：哈珀出版公司，1953年版)，尤其是第4部分。关于市场、谈判、命令和"多元政治"的社会控制过程的讨论。也可见艾米泰·埃茨奥尼，《复杂组织的比较分析》(纽约：自由出版社，1961年版)；彼得·M·布劳，《社会生活中的交换和权力》(纽约：约翰·威利出版公司，1964年版)，埃克斯坦和格尔，前引书；关于下层参政者在不同的结构环境中，可能获得的选择及其意义，有过一项十分有趣的讨论，可见艾伯特·O·赫希曼，《退出、发言、忠诚》(坎布里奇：哈佛大学出版社，1970年版)。

公司间的关系一样。尽管利益集团有比较复杂的结构，但这些组织的领导者也没有能力来约束其成员，因此后者享有很大的决定自由，就如同单个的选民一样。表中所列的另一个平等的结构即内阁，具有比较复杂的混合影响关系。从理论上说，内阁成员是平等的，内阁成员之间的关系也是进行面对面商讨，彼此交换意见的关系。但是首相却远远超出成员中居首的地位。虽然首相无法命令其他内阁同僚以这种或那种方式执行他们的任务，但是首相却有任免这些成员的权力。

监狱系统和军队是表中最明显的等级结构。在这两个结构中都存在一系列严格的指挥；政策由上级制订后向下传达，下级几乎只有服从而毫无决策权。家庭中存在比较复杂的混合关系，父与母之间的关系虽然很少是完全等级型的，但即使在"开明"的家庭中，年幼孩子在有关他们安全和健康的重要决定中的发言权也是有限的。行政机构，实际上还有其他一些较大型的等级制组织，都有分设的分支结构；按不同的功能或地域划分实行几个系列指挥，而在最高层中只存在松弛的协调。财政部的首长不能对社会福利行政机关的工作人员发号施令，至少不能正式这样做；陆军司令也不能对海军的作战单位直接下达命令，尽管陆军和海军都是军事结构的一部分。

在结构相互关系的许多种可能出现的变化和形式中，我们想挑出一种特别使人感兴趣的类型，这就是达尔和林德布朗所称的"多元政治"关系。① 在这种模式中，下层参与者定期选择自已的领导人并确定他们的总任务。通常，这是通过在提出各种不同政策方向的领导人之间进行选择来实现的。下层参与者甚至还可以对于确立他们角色的原来"宪法"进行选择。但是，领导人一经当选，

---

① 达尔和林德布朗，前引书。也可参阅罗伯特·A·达尔，《多元政治：参与和反对》(纽黑文：耶鲁大学出版社，1971年版)。

就被赋予了重要的指挥职能，他们在宪法许可的范围内，从上制订对普通成员的活动具有约束性的决定。

在整个十九世纪中，英国的政党一直是按这种“多元政治”方式组成的。虽然在政党领袖的选举方式、当选后所授予他们的权力、区别于普通成员的积极分子和政党干部所起作用等方面有所变化。当然，从更一般的意义上说，一个民主政治体系的全部政治结构是按照这种“多元政治”模式设计的，即参政的公民对相对来说处于公开竞争中的领导人加以选择，而公民则必须服从当选的领导层所制定的法律。①

在一个从事复杂的政策制订活动的庞大机构中，要长期不断维持一个直接的、平等的民主制，无论它是谈判型的还是市场型的交换，事实上都是不可能的。公民充其量也只能直接参与少数问题的决策（如瑞士和美国有些州广泛采用的特别公民投票），或是直接参与分权的政治基层部门（如南斯拉夫的工人自治委员会，或是新英格兰的镇民会议）。

表3.2最后一栏表明了通常为得到结构内各种角色参与者的服从而采用的手段类型。虽然任何有价值的东西都可用来换取他人的服从，但我们只列出了三种常见的手段类型，即强制型的、酬报型的和规范型的。②当使用强制手段时，参与者是在实际使用武力或威胁使用武力的情况下充任其角色的。犯人正是在这样的胁迫之下待在狱中并且每天还要做苦役。纳税人拒不缴税就会受到被监禁的威胁。军队中列兵不服从命令就会被关禁闭，以至枪决。一个不听话的小孩也可能受到强迫、惩罚或惩罚的威胁。

采用酬报型手段时，人们因担任角色而得到现金或实物之类的报酬。例如，行政官员为财政部或社会福利管理局工作，他们

① 见达尔，《多元政治》。
② 参阅埃茨奥尼，前引书。

就可以得到薪金。这是现代社会中典型的例子。他们也可以冒着失去工作，因而也失去金钱报酬的危险而不服从命令。

规范型手段是使个人感觉到这是"应该做的事"而去充当自己的角色。公民投票、党的积极分子为党工作、议员遵守惯例，所有这些都是因为服从规范可在心理上得到报酬，而背离规范就要在心理上付出代价。只要将合适的价值观念加以适当的社会化，上述规范上的报酬和代价便成为维持良好角色行为的最有力的手段之一。

在正常的情况下，政治组织使用强制的、酬报的和规范上的报酬和制裁等多种方式的结合来鼓励良好的角色行为。选民得到鼓励去投票，既因为这是一个良好公民的责任，又因为他们想到自己的选票在挑选领导人时可能有点影响而这些领导人将提供物质利益。在某些国家，如澳大利亚、比利时和哥斯达黎加，选民如不去投票就要被罚款。同样，纳税人如未缴满应缴的税款也会受到罚款和监禁的威胁，但政治体系同时也告诉他们，完税是一个良好公民的责任。确实，在谈到"合法的强制力"是政治体系共同的特征时，我们就已提出，为了保持国内公民的顺从者角色的服从，可以采用强制手段和规范的价值观念相结合的办法。

结构的分化和实际作为

结构有一个特征，对政治发展和政治作为的一般概念来说显得非常重要，因此值得特别加以考虑。这就是许多现代的社会结构都具有结构高度分化的特征，结构内出现的每个角色都是专门从事不同的任务的。表3.2表明，选民的任务分化程度最低，这是因为选民是由成千上万个相同的选举人角色构成的；家庭多少有些分化，特别是在父母角色和孩子角色之间。然而大多数为特定的政治目的而组织起来的大型结构，都表现出程度高得多的内部结构分化和专业化。例如在表3.2中我们注意到，工党中在普通成

员角色、积极分子角色和党的干部角色之间有很大差别。在领导者角色中还有许多其他方面的专业化，如专门的研究分析班子、组织人、候选人角色等等。当然，在政府行政机构内也有各种任务的专门机构，在这些机构中，还存在不同层次个人角色的专业化。

研究组织的理论家长期以来一直醉心于结构分化与有效作为之间的关系。他们的分析既提出了分化与能力增强相联系的原因，也提出了这种联系所具有的局限性。增强分化程度意味着把个人纳入更为专业化的角色，并创造出能指导他们担当这些有限角色的引导模式。这种分化的优点是，它使每个人集中精力很好地完成一项细小的工作。马克斯·韦伯把分化的行政机构的优越性比作机器优于个体劳动，并发现它为许多社会所接受的原因就在于那种优越的作为。①分化的专门结构和适当的专门报酬的优越性，看来总是随着政治结构规模的扩大和复杂程度的提高而增长的。

彼得·布劳对这个有关组织问题的观点，作了个最新的概括：

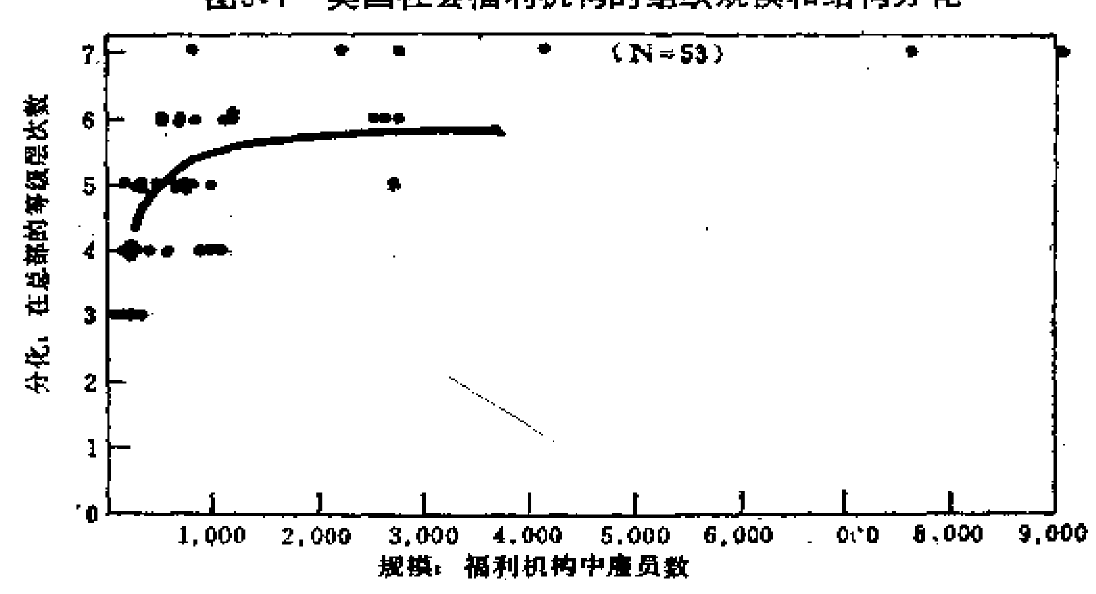
> 正式的组织通过以下的方式来处理因大规模活动而产生的困难问题：用多种方式再详细划分职责范围，从而为组织内部任何雇员、经理和分支部门的工作提供便利。这种分工标志着组织机能通过再分工而得到改善。简单的任务同各种复杂的任务脱离得愈彻底，就愈容易进行这样的分工，即由缺乏技术的雇员承担日常的例行工作。而让技术人员去获得专门训练和经历来承担各种不同的复杂工作。在各职能部门中常发生职责的进一步划分，使每个人得以集中从事某些类型的工作。②

---

① 韦伯，《马克斯·韦伯社会学文选》，H·H·格斯和C·W·米斯编（纽约，牛津大学出版社，1946年版），第214—216页。

② 彼得·M·布劳，《论组织的性质》（纽约，约翰·威利出版公司，1974年版），第305—306页。

图3.1　美国社会福利机构的组织规模和结构分化



资料来源：摘自彼得·M·布劳，《论组织的性质》，1974年版，第304页经约翰·威利出版公司同意后复制。

结构分化和作为之间的关系，如同文化世俗化同作为之间的关系一样，是十分复杂的；分化的优点同时也带来了问题。最一般的看法可能就是协调问题。创立专门角色的，可能意味着要由执行相同任务的人组成各种分支部门。但是根据多种多样的分化标准，这些分支部门各不相同，或者会面临不同的地理和技术环境。这样的单位愈多，它们的分化程度就愈高，协调它们活动的问题也就愈复杂。

例如，布劳在对福利机构的规模和分化进行的研究中发现，组织越庞大，在其内部表现的分化程度也就越高。但是，规模和分化之间的这种关系是有一定极限的；超过了一定的限度，即使组织的规模进一步扩大，却很少再发生进一步分化的情况了。图3.1就表示这种关系。布劳根据事实和经验指出，这种关系反映了分化既有利也有弊这样一个事实。其利在于它使任务专门化，分化具有效率高的长处；但由于协调的困难，分化也是有代价

的。随着最初的发展以来，专业化的好处使得分化程度迅速提高。但是随着越来越多的分化，协调各单位的困难和代价也就越来越大，并且使进一步分化受到限制。最后，协调所花费的代价形成了一个极限，在此之外则很少发生进一步的分化了。①

正如布劳指出的那样，他的研究局限于某种特定类型的任务，以及组织情况的某个特定的方面。分化和作为之间的关系还将受到参政者的动机、任务环境的复杂性和稳定性，以及在实现组织目标中反馈和协调的需要等这类因素的影响。在这里，即使有完整的理论存在，我们也无法对所有这些因素加以分析，但是我们可以强调的是：分化的好处只是一个非常一般的倾向，这些倾向在一些特定的情况下受到很大的限制。

3.2 政治体系结构

如同第二章区分了文化的体系、过程和政策方面一样，我们也可以把政治结构分为体系、过程和政策三个方面。体系结构是那些维持或改变政治结构的组织和机构，特别是那些执行政治社会化、政治录用和政治交流功能的结构的组织和机构。

首先让我们假设存在一个比较稳定的政治体系。我们假定，几代人以来，每个人都是通过童年时期和成年时期的经历的社会化，获得某一套既定的活动技能和期望，以及政策倾向性的。在他们逐渐成熟后，有一部分人就被录用为专门角色，在那里他们接受教育或实习，熟悉适当的角色作为。这些政治结构对相应的各种作为采取了各种奖惩：金钱报酬、势力、因满足他人的期望而得到奖励、因履行了宗教义务而获得的满足感，或者因为不服从而受到惩罚。没有被录用担任领袖角色的个人，因他们当好了公民的

① 彼得·M·布劳，前引书。

角色，也可以得到奖励，免受惩罚。在讨论政权合法性的时候我们已经看到，公民服从与精英人物政策之间的交换的基础因政治文化而异。在有些政治文化中，合法性可能是由于长子继承权和君权神授而建立起来的。在另一些政治文化中，合法性可能取决于一套复杂的政治录用要求——如竞选等——再加上保持令人满意的政策作为来赢得公民集团的服从。但是，要维持平衡则要通过使那些拥有现实的和潜在的政治资源——这些资源由现行的结构安排所规定——的人的愿望同政策执行在时间上同步化才能实现。① 在各种结构和次体系中也可以看到类似的倾向性和资源之间的平衡。

现在假设一个人对现行政策结果不满，或许他在社会化中形成的期望再也不能从政府的政策中得到满足。对此他所能做的取决于他在现存政治体系中拥有的资源，也取决于其他人的倾向性和拥有的资源。他不妨可以去组织一个政策联盟，在现存政治结构中来改变政策。如果不成功，他还可以试一试，或者通过自己的行动，或者通过与拥有影响实际行为的资源的人联合起来改变政治结构的本身。如果他是总统或总理，他可以宣布国家进入紧急状态，以得到改变体系或政策所必需的额外手段。1975年英迪拉·甘地在印度曾采取过这样的行动。如果是个将军，他可能会调动坦克，包围总统府和国民议会大厦，可能会用另一些领导人和决策结构来代替原有的领导人和决策结构。1973年智利发生的军事政变就是如此。如果领导人掌握了议会的多数，他可能会使议会通过立法，取消自由选举，而使当权者终身任职，二十年代的墨索里尼和三十年代的希特勒正是这样做的。或者，他在现存

---

① 关于在时间上同步化的原理的更全面的讨论，可见加布里埃尔·A·阿尔蒙德，斯科特·弗拉纳根和罗伯特·蒙特合编《危机、选择和变化》(波士顿：利特尔—布朗出版公司，1973年版)，第2章。

政治体系中没有掌握任何政治资源，那么，他可能会跑到山上或少数民族居住区，组织游击部队，迫使政府作出反应或投降，就象五十年代卡斯特罗在古巴所做的那样。

毋庸置疑，这些例子都表明：有效的社会化，形成了支持性的态度和一致的政策倾向，这将有助于实现体系的延续。事实上大多数政治体系的领导人都力图推行这种社会化，或是通过党和国家掌管的报纸和控制的电视，在群众中广泛扩大影响，或是在学校中，以及在政治领导人的讲话中颇有分寸地强调爱国主义和良好公民的责任。但是正如我们下一章将要阐明的，许多结构都可作为一个社会中态度形成和态度变化的媒介。社会化中的变化，特别是价值观念和期望的变化，是产生政治变化压力的强有力的源泉。即使是最有效控制的社会化，也不能期望它能限制住某些担任权威角色的个人的野心和欲望。

大多数现代的政治体系都具有专门的组织和机构，通过录用功能来管制其他政治角色的行为。这些组织在政治生活中既提供机会，也提供惩罚。在独裁的共产党政治体系中，党的官员通过党的下层组织和等级制的政府行政机构来检查个人的录用和作为。在军事和个人独裁的体系中，录用和晋升模式也是由上层仔细地（即使不那样彻底）加以监督。在民主制度中，政治官员的行为是由定期的选举来加以管制的。政府官员要经过文官考试的挑选，渎职者要被解职。违反各自职务规定的行政首脑会受到弹劾，或在选举中被击败。类似警察和国内安全部队这样专业化的管制机构，通过防止公民成立恐怖集团之类的非法政治组织，也会持续地发挥消极的录用功能。总之，履行录用功能的结构对体系维持是至关重要的。

显然，这方面的讨论（我们将在第四章到第六章对此作更详尽的论述）并不意味着政治体系永恒不变。相反，它是始终处于变化状态之中的。即使是最稳定的政治体系，在其政治文化和政

治结构中也每天发生着细微的变化。在讨论社会化、录用和交流功能时，我们将说明这些变化是怎样发生的。重大的变化也是经常发生的。军事政变和内战是当代政治的共同特征：近一百年来所组成的“稳定的民主国家”中，有四分之一以上现在至少已暂时地改变了政权形式。在智利、巴西、法国、希腊、土耳其和乌拉圭发生了军事政变；在菲律宾和印度发生了行政政变；在奥地利和黎巴嫩爆发了内战；在魏玛时期的德国，则是极端分子在选举中获胜与半合法的行政政变相结合。由军队或由等级制的政党控制的独裁政权至少也在同样程度上经历了重大的政治变化。①

然而，这里要说明的观点是，我们可以通过分析体系功能以及执行这些功能的结构来理解稳定和不稳定。如果在公民的体系、过程和政策倾向——这些倾向的重要性根据那些公民在政治结构中所掌握的资源而定——与作为的结果之间出现了平衡，那么，这些政权就是稳定的。如果倾向发生变化，资源发生变化，或者政策结果发生变化，那么体系就可能变得不稳定，就可能崩溃，为另一个体系所取代。我们对社会化、录用和交流所作的分析，将有助于我们解释这些变化是怎样发生的，无论其变化是对那些产生新要求和新资源的外部力量所作的反应，还是对政策结果的持续不满所作的反应。

3.3 政治过程结构

我们对政治体系所下的定义是：依靠合法的强制力连续作出决策和实施决策的过程。在考察某个特定的社会的时候，我们会问，这些政策是怎样制订，怎样实施和怎样改变的？由什么样的

---

① 见第八章和第十三章关于在工业国家发展稳定的利益综合和政策制订结构所面临的重大困难的讨论。

人，以什么样的身分行事，来决定应征收多少税款和向谁征收？由什么样的人，以什么样的身分行事来实际征收税款，分配资源和惩治违法行为？我们打算勾画一张从利益表达，经过政策执行到政策能动性反馈的全过程图。

从第七章到第十章，我们将详尽地考察利益表达、利益综合、政策制订和政策执行等各种功能的作为。在每一章中，我们都将提出执行这些功能的结构类型，并简要提一提功能执行的某些意义和一些事例。我们不仅对公开的、合法的结构感兴趣，而且对非正式的、甚至是不公开的和非法的结构也感兴趣。因此，在讨论利益表达时，我们既对工会大会感兴趣，也对因同学关系或是共同部落成员关系结合在一起的、私下进行活动的集团感兴趣。我们既对请愿和演说感兴趣，也对骚乱和武装袭击感兴趣。在一些社会中，我们会发现有些专业化政治过程结构最主要的正式目标是与政策制订相关的，如政党和立法机关。在另一些社会中，我们发现，政策制订或执行只是祭司或酋长所担任的宗教和经济角色活动的副产品。在概括了各种已知的情况之后，我们认识到，在任何新的或正在变化的社会中，都可能会出现结构的多种组合，或者甚至是结构类型的组合，这是我们以前没有遇到的。

正如英国的结构和功能的例子（表3．1和3．2）所表明的那样，即使发展出了专业化的政治输出结构——这些结构主要的集体目标是执行某些类型的政策，人们也必须随时注意识别这些机构实际上正在执行的功能。例如，某行政机构可能是执行医疗保健政策的专门组织，但是在执行总的政策的时候，它也可能收集情报，听取意见，寻找存在的问题，甚至采用立法者未曾预料到的、具有深远影响的政策。在承担这些和其他一些任务时，上述组织就是一个多功能结构。为了精确地描绘政治过程结构，我们必须了解这些具有特定专业化目标的组织执行多种功能的方式。

当然，我们始终记着文化和结构之间的相互影响。我们的结

构—功能图只是在分析上才有别于我们的文化图，因为态度、信仰和价值观影响着角色作为，而它们本身又受到角色的动机和或然性的影响。例如，在讨论公民的过程倾向性时，我们提到了有可能作为公民政治文化特征的狭隘观念者的态度、顺从者的态度和参与者的态度。显然，由于这些术语反映了这些态度在公民表达要求和对领导人动员的反应方面对公民角色作为和全部公民角色结构的影响，这些态度显得特别有趣。但是公民所面对的政治结构同样也影响他们的倾向性和他们的角色行为。苏联公民几乎没有什么对他们开放的合法有效的参政机会；他们发展了一种顺从者的政治文化和充当顺从者角色，部分原因是由于苏联领导人十分精心地管制着交流和利益表达，然而却竭尽全力去动员苏联公民对党所提名候选人的录用表示认可，并帮助推行政策。

在一个社会中，除了找到执行功能的结构外，我们的结构-功能图还必须确定存在于政治结构之间的基本关系，尤其是关于影响和自主的关系。正如政治结构中角色之间的关系可以从等级型到平等型各不相同，政治结构之间的关系也可以是多种多样的。很自然，作为过程一个方面的权威性决策机构和利益表达、利益综合机构，以及作为过程另一方面的政策实施，这两者之间的关系特别使人发生兴趣。党中央委员会，或是管制委员会，或是总统是否严格控制了要求的表达、控制了其他结构的政治资源动员？是军事组织在强迫行政首脑和政党领袖先意超奉军事统帅部的每一个怪念头，还是行政机构通过控制议会提出的问题而影响着权威性政策的形成？利益集团是依附于一定的政党还是能自由地转移支持对象？

等级型和“命令式”政治过程结构与多元型的、交易型政治过程结构之间的区别常常被说得过分。我们在下面将详细说明，①

① 见本书第十一章和第十二章。

过程和政策、政策和社会结果之间的关系是十分复杂的。是独裁政治体系还是民主政治体系，必须用它们产生的全部价值观念来衡量，而不能单从结构-功能的区别来判断。① 但是，结构-功能上的特点，包括分化和自主上的差别在内，会对政策、过程和在各种社会条件下所产生的体系产品发生重要的影响，或至少是可能的影响。② 我们要是制作一份精确的结构-功能图，一定有助于我们为分析这些关系作好准备。

3.4 政治政策结构

到目前为止，我们的说法似乎是，撇开了具体的政策内容，也能了解政治过程结构，或者至少似乎说，所有的政策都可以由同样的政治结构作出。但是从对共同体和国家的经验研究中，我们得知，认为在不同政策的领域里会有一致的政治功能行为，这实在是一个严重的错误。事实上，在外交政策或国防领域中承担利益表达、利益综合、政策制订和政策执行功能的结构，同那些涉及税收政策、教育或福利的结构常常是很不相同的。罗伯特·达尔在他对纽黑文市所作的研究《谁在统治？》一书中发现，有一些非常不同的结构在执行着教育、城市发展和政党提名这三个领域中的许多功能。只有市长这个角色和其他很少几个角色才涉及一个以上的政策领域。③ 对美国外交政策的研究也发现了非常专业化的政策结构，其中有从那些对外交政策特别感兴趣并忙于接触精英人物而鼓动舆论的公民大众，到影响很大的私人组织、国会专门委员会和

---

① 见本书第十四章。

② 见本书第十三章和第十四章。

③ 罗伯特·A·达尔，《谁在统治？》（纽黑文，耶鲁大学出版社，1961年版）。当然，其他研究也发现了非常等级化的集权情况。我们强调，这是一个需要实际调查的问题。

国务院、国防部的行政机构。① 这些结构有些也打入其他政策领域，但多数这样的结构相对来说只是专门活动于外交政策领域。

可以把过程和政策结构视为观察政治体系的两种方法。从过程观点来看，我们发现，多种多样的结构在不同的问题领域里以不同的方式参与如利益表达、政策制订之类的活动；从政策观点来看，我们发现多种多样的结构在政策过程不同的阶段上参与影响如防务或福利之类的政策。社会某些具体结构所发生过程专业化和政策专业化的程度，是一个经验研究的问题。一种极端的情况是，一个原始的食物采集群的头领，可能实际上不定期地执行着所有的过程功能，而且是在所有与他的那个群体相关的问题领域中执行着这些功能。另一种极端的情况是，在一个庞大的、分化程度极高的政治体系中，在各个政策领域中都有一个或多个不同的专门结构参与每一步功能的执行。任务和问题的大小及其复杂性，是形成这一分化的两个变数。当然，也还有一些其他相关因素。

政策结构不仅按政策领域，而且常常按某一具体的政策方向形成专业化。例如，大多数现代的利益集团实际上不仅仅是某些问题领域方面的专家，而且也是某种观点的鼓吹者。从正式的目标方向来看，美国全国制造商协会（现在已和美国商会合并）和劳联-产联都是两个比较专业化的社会性利益集团。两者都主要是在经济和福利领域中执行利益表达功能。但是两者的政策倾向和政策努力方向却大相径庭，一个赞成亲资方的政策，另一个赞成亲劳方的政策。

凡是在政策选择性呈现多极化的地方，我们往往可以看到内部政策看法一致的各种具体结构，但在该政策领域中表达利

---

① 例如，可参阅加布里埃尔·A·阿尔蒙德，《美国人民和外交政策》（纽约，普雷格，1961年版）；雷蒙德·鲍尔，伊锡尔·达·索拉·普尔和刘易斯·A·德克斯特，《美国商业和公共政策》（纽约，艾瑟顿出版社，1964年版）。

益的各结构的组合却也会出现多极化。有时，人们也发现存在内部分裂的利益表达结构，或者更多看到的是意见分歧的利益综合结构，如美国民主党就分为保守和自由两派。但是要在一个政策多极化的结构中维持组织行为，压力是相当大的。如果要使意见分歧的各个集团都留在某一组织内部的话，就必须有封官许愿或是瓜分肥缺之类的刺激，或是在不同的问题领域进行小心谨慎的讨价还价。①

如果把政策结构图和过程结构图结合在一起，尤其是再把这两幅图同政策和过程倾向的文化图相结合，我们就能很好地对一个社会中权威性决策的形成作出分析。我们可以看到，各种观点所体现的利益是如何表达的；在利益综合和政策制订阶段需要什么样的资源来组成联合以作出所需的决定；以及在哪些问题上的立场和结构组成了影响政策输出的联合。用这幅现行政策和过程结构的结构-功能图，我们将能解释苏联维持巨大国防和教育开支的基础，或者解释苏联在国内对自由实行镇压性管制的基础。我们将能解释美国体系在教育上巨大而分散的支出，高收入阶层中明显的漏税，以及对个体农场主的补助。在某些政策领域，资源和倾向性可能处于相当平衡的状态，从而具体的政策输出较难预测；而在另一些领域，了解了有关的过程和政策结构，就能知道输出的政策。

3.5 政治结构的发展方面

正如政治文化有发展的方面一样，人们也能觉察到政治结构的发展方面。从历史上看，不断分化和专业化的政治组织和角色(其目标和内部结构旨在直接执行政治功能)始终是同政治体系能

---

① 见本书第七章。

力的增强联系在一起的。① 政治结构的这种分化也往往同文化世俗化相互促进。在讨论具体结构的世俗化和分化时，我们已经说明，这些发展方面的特征是有利有弊的。可能在将来我们会看到，长时期以来世俗化和分化同政治作为能力的增强联系在一起的历史趋势会有所改变。② 但是这些非常一般的关系确实为政治体系的分析和分类提供了一种很有启发意义的方法。这些关系今天看来在某种程度上还存在着，过去则明显地存在于广泛的范围之中。

政治结构的分化

在以前的一节中，我们讨论了在具体的现代政治结构中的分化和专业化，现在我们可以将政治分化在把政治体系当作总体考虑时所具有的历史意义试加说明。我们可以先从一个分化程度极低的政治体系的简单例子谈起，例如，爱斯基摩人的政治体系。爱斯基摩人散居在白令海峡到格陵兰岛一带，约百余居民组成为一小村社。这些村社大多数是由血缘或婚姻关系联系起来。这里只存在两个具有政治意义的专门社会角色——酋长和祭司的角色，而且这两个还是彼此交叉的混合角色。祭司是宗教领袖，但他同样也能惩罚那些触犯禁忌的人，在极端情况下，他可以下令放逐触犯禁忌的人，而在北极地区这可能就意味着死亡。酋长是指派任

---

① 参见前面第二章中与这一分析相联系的有关长期的社会科学传统的参考书目，特别是德尔克姆、托恩尼斯和韦伯的著作。我们已引述托恩尼斯和韦伯的著作。德尔克姆的主要贡献是《社会中的劳动分工》一书（格兰科：伊利诺伊，自由出版社，1960年版）。有关分化、能力和发展之间关系最近的论著是S·N·艾森施塔特的“社会变革、分化和进化”，第375—385页；塔尔科特·巴森斯的“社会进化的普遍方式”，第339—357页，均载《美国社会学评论》，第29期（1964年7月）。

② 对复杂的、以技术为基础的、高度专业化和分化的现代社会中政治行为困难问题的讨论，可见利昂·N·林德伯格编著的论文集《政治与工业社会的未来》（纽约，戴维·麦凯出版公司，1976年版）；尤其是其中林德伯格、拉波特和艾布拉姆斯的论文。也可参阅塞缪尔·P·亨廷顿，“后工业社会的政治，其性质会宽厚到什么程度”，载《比较政治学》杂志，第6期（1974年1月），第163—192页。

务的领导人，由他决定狩猎或选择居住地点等问题。但在有关政治秩序的问题上，他是一个有影响的讨价还价的领导人，而不是一个享有指挥权的领袖。大多数破坏秩序的现象是通过拳斗和“吵闹性决斗”之类的方式来处理的，或是在极端的情况下，通过家族世代争斗来解决。一个人如屡次使用暴力、谋杀或盗窃等行为来威胁村社的安全，他就可能被交给一名由村社指派的死刑执行者来处理，或是由一名经村社批准来承担执行死刑职责的人处理。

因此，爱斯基摩人的政治体系中没有专门用于政治目的的角色组合，没有这样的结构。祭司和酋长的某些活动可看作是政治性的，或政府的活动，而象决斗、家族间仇杀这样的一些社会过程，则可看作是爱斯基摩人调解争端的方式，其他村社活动可能是在进行情况交流，表达不同观点以及制订具有法律效力政治决定之类的政治功能。为了比较起见，作为政治分析家，我们不妨可以这样说：在某些时候，与某些问题相关时，一个爱斯基摩人的村社也可能一直在执行政治的功能。但是，爱斯基摩人自己并没有划分界线来区分政治领域、宗教和经济领域，更不用说是在结构上划分界线来区别政策制订角色同政策执行角色了。这种间歇性政治体系的例子可以在许多原始人群中找到。

马克斯·韦伯在他对传统政治体系所作的经典性分类中，区分了家长制、世袭制和封建制三种体系。① 在家长制体系中，成员关系以血缘为基础，权威由年事最高的男性来行使，这是他广泛的社会地位的一部分。在世袭制体系中，出现了一批行政人员，他们是在统治者的直接控制下并在统治者的邸宅内执行政府功能的专

① 马克斯·韦伯，《社会和经济组织理论》（纽约：牛津大学出版社，1947年版），第341页；莱因哈特·本迪克斯，《马克斯·韦伯：一个知识画像》（花园城：道布尔戴出版公司，1960年版），第329页；冈瑟·罗斯，“新兴国家的个人统治、世袭制和帝国建设”，《世界政治》第20期（1968年1月），第294页。

业化角色。看来，历史上第一批具有重大意义的政治发明之一就是世袭王国中的专门官吏。

韦伯把封建制定义为一种在封建领主和臣仆之间具有纯粹个人效忠关系的政治体系。封建领主和臣仆都是世袭的统治者，他们由彼此间承担义务的契约松弛地结合在一起。在韦伯关于传统权威的三种分类中，具有重要意义的变化是结构分化和各部分自主。封建制和世袭制体系的结构分化程度，比家长制体系的要高，而封建制体系则表现出比世袭制体系有更多的次体系自主。

配备有专门官吏的世袭制体系可以是相当复杂的，包括好几个层次的权威和许多种类型的行政官员。这种行政官员往往是统治者的直接部属，实际上是私人亲信和侍从。他们的官职称呼，如管家、侍酒、帐房，常常反映了它们是源出于家长制的家庭。在S·N·艾森施塔特论述的历史上的官僚帝国中——例如埃及、波斯、罗马、中国或印加体系，[1] 或是在当代世界的民族国家中，官职的数量更是多得多，而且形成了许多种专门的功能单位，如税收机构、福利机构、教育机构、常备军等。这些体系中的官吏与统治者之间以及他们彼此之间的个人关系较少。这类专门的输出结构看来有利于资源的提取和分配，也有利于社会行为的管制，这至少在广泛的范围内和得到了相应的态度支持之后是如此。从世袭制体系下专业化程度有限的官吏，跳跃到官僚帝国的更复杂、更有效的管理机构，这是第二次具有重大意义的发展。

然而，尽管行政角色和次体系变得更为专业化了，但是，私人亲信、心腹知己、侍从等原始的惯例却仍然延续了下来。因为这类官职设置使总统、独裁者、总理与部、局、处各级首脑之间的关系更为直接和有效。非正式的和非专业化的角色能用来帮助克服由专

---

① S·N·艾森施塔特，《帝国的政治体系》(纽约：格兰科自由出版社，1963年版)。

业化本身所造成的交流和协调问题。因此，无论是在结构还是在文化上，所有现代的体系都是混合的政治体系。

艾森施塔特还告诉我们，随着官僚帝国规模的增大，对其他政治体系的征服和其他种族集团的同化；随着社会阶层和职业阶层相应更为分化；随着教会和教派同政治结构明显脱离，在政治政策目标上所进行的或多或少公开和合法的斗争过程便开始了。也就是说，出现了政治利益表达、政治要求和政治资源综合以及作出政策决定的**专业化的政治输入结构**。这种专业化输入结构的产生常常伴随着专业化政策和体系结构的形成，因为社会分工和社会问题变得更为复杂，确保人员充足和服从指挥的任务变得更为艰巨。

图 3.2　政治体系类型发展图

政治体系的发展分类				
结构分化和文化世俗化	渗透性现代体系	渗透性的激进独裁体系		高度自主的民主体系
		渗透性的保守独裁体系		有限自主的民主体系
	动员中的现代体系	现代化的独裁体系		
		保守的独裁体系		低度自主的民主体系
	前动员型现代体系	前动员型的独裁体系		前动员型的民主体系
	传统体系		官僚帝国	
		世袭体系		封建体系
	原始体系		金字塔型	
		间歇性原始体系		分裂型体系
		低	中等	高
			次体系自主性	

政治体系的类型

文化世俗化和结构分化的规模可以作为政治体系发展的标准。为此，我们把这些发展方面的特点同次体系自主方面结合起

来，在图3.2中，我们用图解形式来说明我们的分类。横坐标表示次体系的自主程度，尤其是输入结构的自主程度。纵坐标表示结构分化程度和与其相联系的文化世俗化程度。尽管这后两个发展方面各自的变化在某种程度上各不相同，但为了简要和用图表说明起见，我们还是把它们放在一起。

表示文化和结构发展的纵坐标分为五个层次。最底层是分化和专业化，均属有限的原始政治体系，我们把原始体系再划为三个小类：(1)间歇性体系，例如我们前面已经谈论过的爱斯基摩人的体系；(2)金字塔型的体系，在这种体系中，一些群体或村落在一个最高酋长领导之下组成相当松散的等级制（如阿散蒂王国）；(3)分裂性体系，在这种体系中，各单位高度自主，由主要为解决纠纷而产生的最低限度的过程和机构联系在一起(如阿卢尔)。

接下来的一组是传统的政治体系，它以具有分化的政府结构，即明显带有政策制订，政策执行和政策裁决的专业化结构为特征。传统政治体系包括我们前面已经讨论过的家长制体系、官僚体系和封建体系。

在图3.2的上半部，我们可以看到三类现代的或正处在现代化之中的政治体系。它们不仅都具有例如行政部门这样分化的政府机构，而且都具有例如利益集团和政党这样分化的政治结构。在"前动员型"的政治体系中，现代的政治形式尚未深入地渗透到社会之中。这类政治体系所具有的现代政治结构和文化通常集中于城市中的某些阶层。能够维持连续不断角色行为的分化型社会化结构和录用结构显然还未发展起来。在第十一章和第十二章，我们在考察作为和结果时将会看到，在这类体系中，提取和分配社会资源的能力都是有限的。为全体人民争取理想的福利和安全水平所作的努力及其产生的影响也是十分有限的。尽管在形式上，为它们的次体系的自主性程度所决定，这些体系中有一些是比较民主的，另一些则是比较独裁的。但是，这些结构关系却往往是很不

稳定的，而且常会发生激烈的变化。军事政变、文官政变和反政变、法律上的和实际上的宪法变更，在这些体系中是常见的。在某个时候，政治党派和选举是否允许存在还是被禁止，这对社会生活所产生的意义可能还比不上有限政治动员和有限的渗透这个普遍的事实来得重要。如坦桑尼亚、象牙海岸和肯尼亚这样的政治体系，都是以形式上的民主制开始的，现已成为仅仅是部分地渗透于其社会基础之中的一党制体系。

下一个类型是“动员中的现代体系”，这是一种现代行政组织已深入渗透于社会之中，工业化和城市化已达到相当高的程度的政治体系。拉丁美洲的大多数国家都属此类。不过，它们次体系的自主程度却不相同。因此，委内瑞拉属于民主制这一边，而巴西和秘鲁则是独裁制。墨西哥虽然形式上允许其他政治运动相互竞争，实际上还是一党制。

在图的上端，我们看到的是完全渗透性的政治体系，在这类国家中，行政机构和政治运动遍及整个社会和经济。所有这些国家都拥有高度分化和专业化的政治结构。它们在权力集中程度或各组成部分自主程度上各有差别。图的最左边是诸如苏联和其他一些共产党政权的国家。在这些国家中，所有政治组织都处于执政党上层集团较为严密的控制之下。在图的最右边是诸如英国、瑞典、西德、日本和美国这样的国家，在这些国家中，政治体系的各部分相对比较自主，而且是比较松散地结合在一起的。这些结构上的特点对这些体系的作为，以及对它们所能追求的目标和价值类型具有重要的意义。

图 3 . 2 所显示的这种分类表事实上只局限于结构和文化方面的特点，无法说明政权类型的某些重要差别，特别是现代民主政权和独裁政权之间的差别。因此，阿伦·里杰夫哈特按照政治体系的一致趋势和冲突趋势来区分现代民主体系。在“向心的”或一致的民主国家中，重要的政治运动在政策倾向上有很多相似之处，并

且忠于政权。美国、英国和澳大利亚、新西兰这类老的英联邦国家，以及斯堪的纳维亚国家均属此类。在“离心的”或冲突的民主国家中，重要的政治运动相互对抗，而且某些重要的运动是反对政权本身的。法国、意大利和魏玛德国属于此类。里杰夫哈特还区分了第三种民主形式，他称之为“组合型”。这里，他指的是诸如奥地利、瑞士、荷兰、比利时和内战前的黎巴嫩这样的国家。在那里，社会分裂成几个独立的相互冲突的亚文化，但是历史的经历和国际威胁使得各种精英人物采取和解态度和进行和解活动。①

在独裁制这一方面，胡安·林茨提出了一个比较注重历史的分类。但总的来说，他的分类与我们的大体相似，但有两个重要的例外：他列入了一个名为“有机的-中央集权制”的政权类型来指萨拉查统治下的葡萄牙、陶尔斐斯统治下的奥地利和目前的秘鲁这类政治体系。在这些政治体系中，独裁的领导人把职业的、专业的和其他利益集团组成大的社团，使它们具有同国家行政机构讨价还价的力量，通过这种办法来确立一个“代表制”的“有机”体系。胡安·林茨的分类还包括称作“种族性和少数民族民主制”的独裁-民主混合型政权类型。南非和罗得西亚就是当代此类政权的主要典型。在这些国家中，占人口绝大多数的非白种人受到了独裁方式的统治，而白人则或多或少地处于民主统治之下。②

在这里要详细讨论能够与我们分类中各政治体系有关的作为、结果和评价标准模式尚为时过早。这些都是非常复杂的问题，我们在以后几章比较详细地分析体系功能、过程功能和行为时，还将重新谈到这些问题。然而，我们这种发展的研究方法，能使我们对政治体系的区分有助于讨论体系中各种集团所面临的问题和限

---

① 阿伦·里杰夫哈特，“民主体系的分类”，载《比较政治研究》第1期(1968年4月)。

② 胡安·林茨，“极权主义和独裁主义政权”，载格林斯坦和波尔斯比合著，《政治学手册》，第3卷，第175页。

制。一个属于我们分类中某一类别的、具体的政治体系，可以说是从它的历史中继承了一定类型的文化和结构安排，领导者联盟在处理某些类型问题时所能采取的方式以及可能出现的问题，都要受到这些历史特点的影响。当然，历史不能完全决定未来，但历史很可能限制和排除某些选择。

假如有人想要预测一个年轻的高中毕业生未来的职业，只要根据一些事实，他就能够对影响这位高中毕业生今后各种发展可能的局限性和制约因素作出某些明确的判断。例如，假若这个学生一点都没有学过数学，人们就能相当可靠地作出预测，这个学生就职于科学、数学或工程领域的可能性很小。而且如果他想要取得这样的职业，他就必须选择一种使自己能获得必需技术的行动策略。人们还可以预测，在短期内，如果这位高中毕业生遇到了某些种类的问题，他将无力解决。

同样，如果人们知道政治体系许多特点中某些重要的变数组，而且懂得这些变数组的局限或潜力，人们也能就政治变化作出某些预测。因此，人们知道一个传统帝国的统治者根本就不可能获得一个渗透性独裁体系中的独裁者可能获得的某些体系目标。而且，人们还能够具体说明，如果这个传统帝国想要追求这些目标的话，哪些方面的基本变化是必需的。我们以后将说明，在不同的分化和世俗化层次上的体系，或是在不同的次体系自主层次上的政治体系，它们所遇到的是非常不同的一系列限制、压力和潜在可能性。我们的分类不仅为更加完善的发展理论提供了基础，而且也包括了预测和概括的因素。在本书最后一章中，我们将回过头来分析各种不同类型的政治体系所面临的历史发展和未来的战略。

第 2 部份

体系功能

4 政治社会化

政治社会化是政治文化形成、维持和改变的过程。每个政治体系都有某些执行政治社会化功能的结构，它们影响政治态度，灌输政治价值观念，把政治技能传授给公民和精英人物。在一些社会中，政治社会化功能可能周期性地由担当社会角色的家庭、教士和头人执行，这些社会角色有时进入政治领域。在另一些社会中，政治社会化可能是专业化政治机构的明确职责。一个独裁政权修改历史教科书时，或一个新兴国家扩大它的学校系统时，有关政治精英人物就是在试图影响和控制这一政治社会化的过程。

4.1 用于分析社会化的概念

贯穿人生的社会化

关于政治社会化要说的第一点是，这一社会化的持续过程贯穿人们一生。态度可能早在孩提时就已形成，但随着每个人的政治经历和社会经历的发展，总在不断变化。确实，某些重大的和戏剧性的事件可能使整个国家经历一场突然的再社会化。一次大的战争或经济衰退，会给成百万人带来一次剧烈的政治震动，从而重

新形成一种政治文化。许多公民参加一场群众运动，如在许多前殖民地国家历史上十分突出的民族主义战争，就提供了一个影响许多公民的感情的学习经历。参加运动的集团对政治在他们生活中的位置有了新的认识，找到了他们可能为之奋斗的新目标。

然而，尽管态度形成过程是一个毕生的过程，但早年的经历从几方面来看都可能是十分重要的。一方面，早年的经历能够引发持续不断的社会化的过程，一贯地推动一个人朝着一套可以预料的倾向发展。再者，某些类型的态度看来在人生早期更容易形成，而另一些类型的态度之形成则需等到一个人更为成熟的时期。在讨论政治文化时，我们区分了对于政治对象倾向的三个层次：认识的、感情的和评价的。相当多的事实表明，感情倾向（如认为自己与某种宗教或种族集团有共同之处的倾向），常常是在人生早期形成的，并且在面临新的经历时表现出相当大的持久力。认识的态度常常是在稍后的年代中，在人生的青少年和成年时期形成的，而且认识的态度要求一个人形成比较复杂的智力结构，只有这样才能使有关复杂现象的知识发生作用。一个评价结构的发展涉及感情性和认识性两种成分，儿童作出的评价在很大程度上是以他们的直接情感反应为指导的，而成人则把他得到的情况同一套比较多样的价值观和情感联系在一起，以达到他们的评价高度。①

连续和强化

学习的理论强调，在促成某种态度的再现时，连续性是极其

---

① 例如，可参阅弗雷德·I·格林斯坦，《儿童和政治》（纽黑文，耶鲁大学出版社，1965年版）；罗伯特·D·赫斯和朱迪恩·V·托尼，《儿童政治态度的发展》（花园城，道布尔戴出版公司，1967年版）；戴维·伊斯顿和杰克·丹尼斯，《儿童与政治体系》（纽约：麦可劳出版公司，1969年版）；理查德·W·道森和肯尼斯·普鲁依特，《政治社会化》第2版（波士顿：利特尔—布朗出版公司，1977年版）。

重要的因素。如果个人就某个政治对象获得了一组前后连贯的信息，特别是当这些信息又涉及他们自己的活动时，他们就可能对该政治对象形成一套坚定不移的信念。从认识的观点出发，他们就更加确信，自己以前关于世界知识的见闻将有助于解释未来。而从另一方面来讲，假如个人所获悉的是各种零星的信息，那么他们对自己的评价就可能比较缺乏自信，就会认为世界是比较难以捉摸的；每一个新的信息都必须从信息自身的含义来加以考虑。

如果公民们从各种不同的社会化机构那里得到的是同样的信息，那么，他们的态度极有可能按照某一特定方式形成。詹宁斯和尼米发现，从整个态度方面来看，如果父母亲观点一致的话，那么一个学生的态度就很可能同其父亲或母亲的态度相似。① 同样，如果父母亲同教师的意见一致，这个学生就很可能持有与其父母同样的态度。他们得出如下的结论：

> 实际的含义是值得引证的：如果社会或社会中某一特定的机构想要有意识地来塑造其年轻公民，建立各社会化机构之间的一致性是首要的促进因素。②

与此相同的是，政治文化的长期稳定，也将受到贯穿于各机构社会化过程中的连续性的影响，而且在长时期内要受这些机构的影响。如果一个人的社会化连续性很高，并且不断得到加强，那么他的态度就会呈现出最高度的稳定。一个在多次选举中一直投同一个政党票的选民，很可能形成一种坚定不移地效忠于该党的

---

① M·肯特·詹宁斯和理查德·尼米，《青春期的政治性格》（普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1974年版），第6章。

② M·肯特·詹宁斯和理查德·尼米，《青春期的政治性格》（普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1974年版），第323页。

观念。①对党派联系的变化往往发生在新的选民中，发生在长期收到有关政党不同信息的选民中。如果家庭、学校、传播工具等对父母子女的影响相同，那么几代人的态度可能具有高度的稳定性。

在许多传统社会中，尽管缺乏专门的政治社会化角色，但政治文化却显然很稳定。这一点无疑是由于在小村庄环境中高度强化的社会化机构所起的作用，以及由于村民的生活方式和条件世世代代没有发生过重大变化。在当代复杂的社会中，随着对技术变化不断的适应，存在这种连续不变情况的可能性就很小了。例如苏联这样的渗透性独裁国家，一直试图通过控制传播工具和学校来建立一种始终如一的强化模式。

社会化中连续性所产生的影响，也有助于解释政治亚文化的维持，尤其可用于解释一个社会中据基本的人口统计划分线而形成的亚文化。利普塞特和罗肯都注意到，在西欧半个多世纪中，公众对政党的支持模式具有显著的一致性。② 六十年代的政治选举联盟和政党支持模式与二十年代初西欧大多数国家曾出现过的情况具有惊人的相似之处。这种相似看来是各种社会和经济次级集团与某些政党早期的联盟、以及次级集团内各种组织的广泛发展，并在选举中得到不断巩固的结果。在各种不同的社会阵线内活动的政党组织有利于社会化的连续性，而宗教和社会阶级的阵线在这方面显得特别地有效，因为家庭、教会、学校和职业能在有关政党，以及与政党相关的问题上提供同样的社会化影响。

---

① 可参阅菲力普·康弗斯杰出的理论阐述和对五个国家所作的实验调查，“论时代和党派观念的稳定性”，载《比较政治研究》，第2期，1967年7月，第139—171页；也可见保罗·G·尼米及其助手所著《未来公民的政治》（旧金山：齐西·巴斯出版社，1974年版），第199—219页；诺曼·H·尼，西德尼·维巴和约翰·佩特西克，《变化中的美国选民》（坎布里奇：哈佛大学出版社，1976年版）。

② 西摩·马丁·利普塞特和斯坦·罗肯，《政党体系和选民阵线》（纽约，自由出版社，1967年版）；也可参阅罗伯特·A·达尔，《西方民主国家的政治反对派》一书的文章（纽黑文，耶鲁大学出版社，1966年版）。

当然，我们在解释政治文化倾向的稳定性时强调连续性的重要，并不是想给人这样一种印象：个人的和跨越几代人的态度稳定性，必定是某个政权所渴求的，或甚至起着稳定这一政权的作用。在讨论政治文化和政治结构时我们已经指出，正是倾向和结构之间的适应影响着资源和选择之间的密切一致。如果随着环境变化，产生了新问题和新的政治结构，政治文化就必须发生变化，以使态度和结构保持平衡。

例如，哈里·埃克斯坦曾提出，第一次世界大战以后，德国所建立的新的民主体系的需要和期望同社会化模式和文化之间不能相互适应。①家庭、学校、政党经历以及大多数正式的组织，仍在强化一种非常等级化的对政治合法性和过程的认识模式。这样的认识方法妨碍了公众普遍接受和参与新的政治结构，而新的政治结构正需要公民更大程度的参与和自愿支持。当时的经济和国际事件同样未能为新的结构提供积极的社会化影响，相反却起了制造更多不满情绪的作用；这时，文化和结构之间所缺乏的相互适应就产生了巨大的压力并导致了民主制度的崩溃。

亚文化中的连续性也常给政治过程和体系维持带来问题。正是在亚文化中起作用的各种力量的连续性，能使集团之间产生一种疏远感。如果再加上冲突的经历，这种疏远感更是得到了强化，而很容易支持一种政治上持敌视态度的亚文化。② 于是，谈判

---

① 哈里·埃克斯坦，“稳定民主制的理论”，见他所著《民主制中的分裂和聚合》一书，（普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1966年版）；也可见哈里·埃克斯坦和特德·格尔，《权威模式：探索的结构基础》（纽约，约翰·威利出版公司，1975年版）。

② 威廉·S·艾伦，《纳粹攫取政权》（芝加哥，奎德安格尔，1965年版）对这种亚文化的分裂提供了很好和生动的描述。西德尼·维巴，“组织成员和民主一致”，《政治杂志》第27期（1965年8月），第467—497页，有理论上的讨论和评述。小G·宾厄姆·鲍威尔，《社会分化和政治敌视》（斯坦福，斯坦福大学出版社，1970年版）中有奥地利政治中亚文化组织的原因及结果的描述和分析。

与和解就变得十分困难，僵局和崩溃就可能出现。

角色社会化

讨论社会化功能的实施时所需用到的一个概念是角色社会化。前已说明，社会化就是形成和改变针对政治对象的态度。社会化的一个重要方面即对政治体系中各种角色的态度的形成。对公民来说，这可能包括对他自己作为选民、权威人物的接触者、示威者、或作为纳税人、守法者等的态度的形成。对精英人物来说，角色社会化意味着懂得各种期待的组合，懂得他人对自己这一角色所期望的经常和合适的行为模式，这种社会化可以采取成文法规的形式，用以说明行政义务、责任和机会。但这种社会化通常也包括了解他人对这一角色所抱的非正式的期望。下面我们在讨论精英人物亚文化时，其中有一部分就涉及精英人物角色社会化的概念。

社会化的实施方式

所谓社会化方式，我们指的是结构执行社会化功能的方式。当然，我们可以举出互相不同的许多种方式类型，但是在社会化分析中强调得最多的是政治社会化暗示方式和明示方式之间的区别。① 当政治社会化包括公开交流有关政治对象的信息、价值观或感情时，它是明示的。美国总统发表演说，告诉美国公民某个外交政策危机及其影响和起因，这就是明示的社会化的例子；父亲同自己的子女讨论总统的品质，或是讨论他自己投票支持某一政党的意图，也属此例。普遍性的明示政治社会化一般是与世俗政治文化联系在一起的。

暗示的或间接的社会化指的是非政治态度的传递，而这类非

---

① 对此问题提供有益评论的是道森和普鲁依特的《政治社会化》第6章，"政治学习方法"。

政治态度也影响人们对政治体系中这些角色和对象的态度。这种社会化可能以某种特殊的力量在人们早年的经历中就发生。例如，儿童可能获得某种一般的与人为善或与人为敌的态度。这种获得的态度可能在以后生活中影响他们对政治领导人或其他公民所持的态度。或者，儿童早年参与家庭决策，而不是严格遵循家长的决定，可能间接地形成参与各种类型的社会活动(包括政治活动)的倾向，以及形成评价这类参与的倾向。

4.2 社会化的动力：六十年代青年运动的例子

研究政治社会化会遇到的问题之一是，如此众多不同的结构执行着社会化功能，要找每个结构特有的影响实在困难。由于社会化是一个终身的过程，因此对那些传递给儿童和成人的直接或间接的信息都必须予以注意。又由于社会化实际上是可以由任何发出直接的和间接的政治信息的机构来推进的，因此必须对许多结构之间(如家庭、同辈集团、① 学校、电视、利益集团、工厂、政党和政府机构)的交互作用予以注意。信息的效果取决于信息的一贯性和对信息接受者的影响，也取决于信息接受者以前的看法。因此也必须对一段时间内由各种来源产生的效果累积予以注意。鉴于人们可能对政治文化的许多不同方面感兴趣，那么，也就必须注意政治文化在过程倾向、政策倾向和体系倾向上的影响。应该牢记，公民活动的相互作用和反馈效果会导致社会化机构的变化，而这些变化又会对公民的态度产生进一步的影响。

为了强调对社会化进行动态分析和多结构分析的必要性，我们在讨论参与过程的某些独个结构之前，先举一个社会化动力的例子，对我们的讨论恐怕不无帮助。让我们来考虑一下人们为解

① 即同等社会地位者组成的公民集团，原文为peer group。——译者

释六十年代美国、西欧和日本许多年轻人在政治文化中发生的显著变化而作的种种努力。要对这些文化上的变化作出任何令人满意的解释，就必须说明在年轻人中间，尤其是在大学生中出现的大规模政治反抗和文化试验这两者的很不寻常的结合。要使代表五十年代年轻人特有的政治冷漠、自由主义的冲动和有节制的个人试验模式转换成以后十年中大规模的和暴力的政治动员以及文化爆炸，需要有一系列异乎寻常的社会化变化。

表 4.1　　对于六十年代年轻人骚乱的不同解释

总的解释方法	社会化媒介的变化	青年文化影响的解释
仅仅是生活周期的影响	接受高等教育；脱离家庭圈子；与政府政策的直接利害关系较少	普遍对政策所持的自由主义态度；放任行为；政治冷漠
政治时期的影响加生活周期的影响	种族反抗和大众传播工具；越南战争；电视；征兵；教育；脱离家庭圈子	成年人的权威失去合法性；直接政治参与感
社会经济时期的影响加生活周期的影响	高等教育迅速发展；全体人口中青年年龄组的比例增加；高等教育中注重技术教育和文盲培养的特点；经济繁荣；电视	两代人的差距和缺乏联系感；同辈集团的认同意识及青年群体的实验主义；技术发展引起的个人异化；拒绝实利主义；参与上列政治反抗和文化实验主义
政治时期的影响，加社会经济时期的影响，加生活周期的影响	上列所有政治和社会经济变化	

表 4.1 指出了目前已提出的某些一般类型的解释。①第一栏是总的研究方法；第二栏是那种方法所提示的社会化变化的媒介类型；第三栏是预计发生的态度和行为变化的类型。表的第一行表示"生活周期影响"的解释方法，人们最初采用这种"男孩总归是

① 为了简便起见，我们在这里着重指出美国年轻人骚乱的原因以及人们对此所作的解释。见加布里埃尔·A·阿尔蒙德，"美国青年和变化的政治文化"，载戈登·J·德兰索，《我们美国人民：美国人的性格和社会变化》（康涅狄格，韦斯特波特，格林伍德出版社，1977年版），第115—147页。

男孩”的看问题方法来描述六十年代的青年人爆发的特点，因为这是一种为人熟悉的青年时期典型的精力充沛和天真无邪的模式。到了六十年代末，这类解释显然已被推翻，因为它们不能充分说明为什么政治动乱和文化创新会达到史无前例的程度。

第二行运用的是刘易斯·福伊尔的独创性的解释。他的解释把生活周期趋势同相应政治时期内政府输出和政治动荡的影响结合在一起。在美国，有黑人种族反抗的影响，有整个六十年代中不断加强的越南战争的影响。考虑到电视的普及和六十年代末个人和家庭卷入征兵和各种不同的抗议运动所产生的直接意义，这些政治时期的影响也许能够说明各大学校园的政治化。福伊尔对青年运动历史的描述同样说明了这一点。① 但是，黑人种族的反抗和越南战争不能就产生出那种把工作和成就弃之不顾的道德观、实行群居村生活、信奉原始的和“昙花一现”的意识形态等之类的反主流文化。

同样，第三行概括了社会经济时期的影响——青年人数的急剧膨胀、高等教育总量的大飞跃，学校教育中技术课程的不断加强，对学生缺乏感情的情况日益加剧，经济发展的上升趋势和物质丰富——所有这一切都被看作是与各种各样的文化创新和学校权威所面临的危机有因果关系，但是它们并不能解释这个时期的政治动员。正如英格尔哈特指出的那样，富裕程度和机会的不断增加使人们有可能抗拒职业道德并引起实利主义，以及刺激人们去寻求更高的“价值观念”。② 学生入学人数的迅速发展和学校生活中传统社会结构的衰落可能促成了青年的群居村运动，并使青年

---

① 刘易斯·塞缪尔·福伊尔，《两代人的冲突》（纽约，基础图书出版公司，1969年版）。

② 罗纳德·英格尔哈特，《沉默的革命》（普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1977年版），也可见丹尼尔·扬克劳维奇，《新道德：七十年代美国青年的形象》（旧金山，麦可喜出版公司，1974年版）。

文化中出现了对“有意义”的个人关系的强调。青年成群结帮以及由此而产生的同辈集团的社会化作用得以加强，放弃了同成年人及权威人士之间的文化交流。这就有助于说明“两代人之间的差距”，说明“新”一代为何缺乏历史联系，说明这一代人意识形态，以及政治和审美标准的原始性质。① 社会经济时期的这些影响能够帮助我们理解“森林运动”、“群居村运动”和反对正规课程教学的运动，但是不能说明远远超出校园问题的大规模政治示威和对抗。

当我们把社会经济和政治时期的影响结合起来看时，一系列独立的变数就开始出现了。这套变数能够解释形成美国六十年代晚期大规模年轻人骚乱的那些复杂的文化转变。这些变数表明，青年在政治和文化上的反抗从根本上讲是受特定历史时期影响的，是同这一时期的政治问题、经济状况、人口年龄组的分布，以及同当时的教育问题相联系的。特定历史时期的社会经济和政治这两种影响的发展，其中每一方面各自与骚乱的两个组成部分中的一个有明显的关系——社会经济影响同文化上的表现有关，政治问题同政治反抗有关。但除此之外，还有两方面与特定历史时期有关的原因在相互作用，相互促进，使得政治反抗更具有爆炸性，使得文化反抗更为稀奇古怪。种族反抗和越南战争导致了政治权威和社会权威合法性的丧失，因而削弱了道德和文化秩序，或使它们成为有懈可击的对象，这样就为新价值观念和新社会安排方面的试验提供了理由。另一方面，青年人数急剧膨胀，高等教育迅速发展和经济繁荣，再加上因电视而产生的直接反馈效果，青年人在很多方面对政治刺激作出了迅速的反应，因而出现了易变的群众。而最初的政治活动经验又帮助他们懂得了策略观点，并且建立了一支松散的、有利行动的政治组织者骨干队伍。

六十年代过后，政治反抗和文化实验主义都开始低沉下来了。

---

① 参阅S·N·艾森施塔特关于同辈集团社会化的论述，《世世代代》（纽约，自由出版社，1956年版）；道森，道森和普鲁依特，前引书，第7章。

随着种族动员激烈程度逐步减弱，美国在越南战争中的作用已成尾声，政治刺激失去了它的推动作用。随着新的一代进入了高等学府，参与政治经历的水平降低了。随着高等教育发展逐步放慢，和年轻人面临着收缩的经济，他们的价值观念和期望渐趋黯淡，尽管六十年代许多具体的社会信仰依然存在。①

4.3 实施公民社会化的结构

任何政治结构，甚至任何活动形式，都可作为公民政治社会化的一个动因而起作用，为公民提供信息，暗示的也好，明示的也好，影响他们的政治行为倾向。在这一部分，将讨论在许多社会中一些通常执行重要的社会化功能的结构。我们先从家庭开始，因为这常常是态度形成的第一个来源；然后再转向其他类型的结构，说明它们能够对维持和改变各种社会文化因素的方式起作用。

作为社会化机构的家庭

我们已经指出，家庭对政治程度的某些方面可能具有持久的影响。詹宁斯和尼米在研究高中学生和他们的父母时发现，父母和子女之间在党派倾向方面，以及在某些具有高度感情色彩的和涉及他们个人的具体政策问题上（如对学校取消种族隔离和学校举行祷告的态度）看法相当一致。②其他美国人的研究也报道了父母和子女之间政党认同意识上的高度一致。③比较研究表明，这很

---

① 扬克劳维奇，前引书；关于六十年代和七十年代初美国环境和变化的总的讨论可见尼，维巴和佩特西克，前引书。

② 詹宁斯和尼米，前引书，第12章。

③ 见尼，维巴和佩特西克的评论，前引书，第4章；詹宁斯和尼米的评论，前引书，第2章。当然我们不能把意见一致同社会化影响混淆起来。意见一致可能来自于偶然的环境和地位立场的影响；另一方面社会化可能已经发生，但被其他因素削弱或掩盖。

大程度上取决于政党结构的清晰性和家长传递信息的一贯性。①对于政治文化的另一些关键的成分，如个人功效、对言论自由的态度和对全国政府的信任等，家长和子女意见一致的程度一般比较小，表4．2对美国和日本的青少年在政党的认同意识上以及在若干具体的过程、政策和体系倾向等方面同父母意见一致的程度进行了比较。

表 4.2　　美国和日本学生态度和父母态度之间的关系

倾向性类型	美国[1]		日本[2]	
过程：政治中的自我	知识	0.25	兴趣	0.13
	兴趣	0.11		
	功效	0.11		
政策	对政党的认同意识	0.47	对政党的认同意识	0.39
	取消种族隔离	0.34	安全条约	0.26
	学校祷告	0.29		
	自由派对保守派	0.14		
	共产主义	0.13		
	反教会言论	0.8		
体系	对全国政府的信任	0.12	修改宪法	0.6

注：用作衡量关系程度的统计是Tau-Beta。

1．詹宁斯和尼米：《青年的政治性格》。

2．卡鲍塔和沃德：《日本的家庭影响和政治社会化》。日本的研究包括两批，每批大约60对学生和父母，上面所列的平均数是两批的平均数。

父母和子女意见高度一致的那些问题，看来是那些突出的和那些关系到认同意识的问题，如对政党的认同意识，以及那些关系

① 见菲力普·E·康弗斯和G·杜布斯，“美国和法国选民的政治化”，载《公众舆论季刊》第26期（1962年春季），第1—23页；杰克·丹尼斯和唐纳德·J·麦克龙，“西方民主国家中个人成年前政党认识的发展”，第115—135页；阿奎那·卡鲍塔和罗伯特·E·沃德，“日本的家庭影响和政治社会化”，第11—46页，以上两篇文章均载杰克·丹尼斯和M·卡特·詹宁斯合编《比较政治社会化》（贝弗利希尔斯：塞奇出版公司，1970年版）。

到种族和宗教的具体政策问题，这些都可以在人生早期受到影响。然而父母和子女在政治信任和功效问题上表现出的一致性却很小。在这些领域中之所以一致性程度较低，其原因之一似乎是青年人缺乏实际政治经验，因此认识结构和评价结构的发展可能因个人成年时期的经历而推迟或轻易改变。例如，各种研究表明，在美国，学生对联邦政府的了解和认识远远超过对州和地方政府的了解和认识。① 这种差别似乎因学校强调讲授有关全国政府的课程而产生。但是，在个人的成年经历中，他们却更多地是和地方政府和机构发生关系。在功效等领域中具体意见一致程度很少的另一个原因，是早期学习的分散和开放性质。詹宁斯和尼米的结论是：

> 我们认为儿童确实已学会了对有关政治体系保持一套最低限度的基本信仰，并对政治成员资格有所了解。〔但〕这为以后的发展和变化奠定了极为广泛的基础。在这些基础广泛的范围内会出现种类繁多的价值结构，因而，对于一个十二年级的学生在更大规模的变数中会明确形成什么样的总看法，父母意见的指导作用常常显得软弱无力。②

在儿童社会化中产生的广泛基础同更具体、更复杂的成人价值结构之间关系的性质，是一个不断引起争议和需要研究的问题。③

父母态度与子女态度之间某些脆弱的联系，至少在已开展了这方面调查的现代社会中，反映了在现代条件下儿童所处环境普

---

① 格林斯坦，前引书，第4章。

② 詹宁斯和尼米，前引书，第323页。重点是本书作者所加的。

③ 见唐纳德·D·西林，齐尔·J·施瓦茨和奥尔登·E·林德著，"结构组成原则，政治社会化和信仰体系"，《美国政治学评论》第67期（1973年6月），第415—432页。

遍带有更大的多样性，以及扩大式家庭结构的解体。例如，对日本的研究表明，家庭观念强烈的日本学生与家庭观念淡薄的学生相比，前者所表示的态度同其父母的态度要接近得多。① 在许多传统的社会里，儿童是在一个扩大式家庭中长大的，这种家庭的权威结构或许是等级型的，或许是分散型的。各个不同领域里的权威是在最年长的男性以及父亲和各个女性家庭成员中分配的。但是所有这些成年人发出的信息都是高度一贯的，而且家庭占据了儿童生活环境中的很大一部分。甚至有关未来职业角色的学习也是在家庭环境中进行的，这常常由具体担负抚育孩子责任的亲属来作明确的示范。随着扩大式家庭因居住地区的迁移和现代生活其他方面的影响在许多现代社会中解体，随着同辈集团、学校系统、广播、电视和杂志接替了许多原由家庭承担的责任，家庭社会化的影响可能已经大大下降了。核心家庭结构中较大程度的平等也可能削弱了具体政策倾向的社会化。前面已经指出，如果各方发出的信息不一贯，如果父母的意见相反，家庭在儿童态度形成中的影响就不太明显。但从另一方面来看，比较平等的家庭关系对于潜在的平等和参与性价值观的社会化是能发挥作用的。阿尔蒙德和维巴发现，积极参与家庭和学校决策的青年人很可能到成年时在政治上也表现非常积极。②

共同体，聚居区和同辈集团

有关家庭在社会化中作用的许多论点同样也适用于共同体和聚居区。在比较传统的社会中，大多数共同体在地理上与世隔绝，具有相对而言的内部统一性，意味着它们会提供大量有关政治生

① 卡鲍塔和沃德，前引书，第26页。

② 加布里埃尔·A·阿尔蒙德和西德尼·维巴，《公民文化》(普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1963年版)，第11章。

活的启示，来支持家庭的教育。随着大众传播工具的普遍运用和频繁的迁移，共同体和聚居区结构提供的启示就已不那么一贯了，它们所提供的只是各种不同的信息中的一部分。但这些变化并不意味着共同体和聚居区的影响已经消失。一个人是在农业区的中西部(美国)、威尔士(英国)或巴伐利亚(西德)出生长大，还是在纽约、伦敦或柏林出生成长，这些仍然是相当不同的生活经历，而这些区别仍具有重要的意义。

毫无疑问，每一个人所属的同辈集团——即具有同等社会或职业地位的人们——在人生的大多数阶段上起着影响价值观和态度的重要作用。尤其是在一个工业社会中家庭关系松散，或家庭培养与一个年轻人的社会环境毫无关系的地方，人们会预料到，正式的和非正式的社会环境对最初形成的政治观点产生相当大的影响。①

在成年人中间，有关政治的信息也是通过与朋友和同事的非正式讨论而形成和传递的。有关大众传播工具影响力的最初研究表明，大众传播工具发出的信息是通过地方上的"舆论领袖"而产生政治影响的。这些舆论领袖受到了那些不太直接关心政治的人们的信任。②

表4.3表明，与各种不同的童年时期生活环境相关的明显的亚文化区别，仍在美国起着作用。俄亥俄州的黑人儿童和阿巴拉契亚地区的黑人儿童，对美国总统所持的否定态度显然要比芝加哥和俄亥俄州的白人儿童来得强烈。这些小学生对美国最高权力象征所持的尚未定型的和感情上的态度，反映了他们的家庭、同辈集团和共同体环境所带给他们的种族歧视和经济贫困的苦难。③ 美

---

① 艾森施塔特，《世世代代》；詹宁斯和尼米，前引书，第9章。

② 伊莱休·卡茨和保尔·F·拉扎斯菲尔德，《个人的影响：人民在大众通讯过程中所起的作用》(格兰科：自由出版社，1955年版)。参见本书第六章。

③ 参阅表4.3引用的资料来源的原著中有关论述。

表 4.3　　美国四种亚文化群儿童对美国总统的评价

亚文化群	对总统个人的一般看法			
	世界第一	好人	不是好人	共计
芝加哥人[1]	11%	82%	8%	101% (211)
俄亥俄农村白人[2]	4	77	19	100 (151)
俄亥俄农村黑人[2]	7	63	30	100 (43)
阿巴拉契亚白人[1]	6	68	26	(139)

1. 资料来自迪安·贾洛斯、赫伯特·赫什和弗雷德里克·J·弗莱隆，"恶毒的领导人：在一个美国亚文化群的政治社会化"，载《美国政治学评论》62(1968年6月)，568。芝加哥的资料原先来自罗伯特·D·赫斯和大卫·伊斯登，"儿童对于总统形象的改变"，载《舆论季刊》14(1960年冬)，63—42。

2. 资料来自迪安·贾洛斯和肯尼思·L·科尔朗，"多种多样的领导人：阿曼人①，扬基人②，和黑人的政治社会化"，载尼米和同人，《未来公民们的政治》，第41—62页。阿曼人的资料未列入本表。

国即使有了全国性的大众传播工具，扩大式家庭也早已解体，正规学校的课程也有了相对来说比较统一的内容，而在其亚文化中尚且产生出这样的差别，那么在其他国家的环境中又会出现多么突出的差别！在象印度或尼日利亚这样的国家中，儿童直接生活的环境不仅会因接近现代生活的程度而异，而且会因为语言、种族、宗教、风俗和种姓而产生差别。

教会

在西欧，围绕着教会在社会化过程中的作用问题而展开的斗争，是过去一百五十年中政治冲突的最普遍原因之一。十九世纪，技术发展的必要性和法国革命的范例使得民众教育成为建国者的

---

① 阿曼人是十七世纪雅各布·阿曼（Jacob Ammann）所创教派的信徒。——译者

② 扬基人指美国的新英格兰人。——译者

主要关注。特别是在十七世纪反宗教改革运动中天主教教会获胜的那些欧洲国家中，实施公众教育的问题成了教会和国家斗争的舞台。这里有一部分原因是：教会认为自己必须保持对教育系统的控制，以便使青年人了解合适的宗教价值观；自由主义和以后的社会主义的改革家则都坚信，青年人的头脑应当摆脱宗教教条的束缚。尽管这场斗争于二十世纪初在许多国家业已平息，但是旧的斗争阵线仍在影响着西欧的政党联合。① 今天，在象意大利这样的国家里，教会在教育中的作用就仍是一个争论激烈的问题。

当然，教会在社会化过程中的影响并不局限于它在教会学校中的作用。相反，教会的存在是为了向儿童，同样也向成年人灌输一套普遍的价值观念。每周的礼拜仪式上布道的内容就是一套提示。但是天主教或伊斯兰教的组织活动，远远超过了任何一种单一类型的接触。这些组织还建立了附属的娱乐、学习和职业团体，这些团体在个人生活中广泛地起着相互启示的作用。某些这样的启示具有政治方面的重要意义，这些意义或者是直接的，如意大利天主教教会敦促人们在投票中抵制共产党；或者是间接的，例如它们促成人们的价值观，以及促成人们对政治信条、政策和结构的感情依附。世俗化的影响减弱了教会作为社会化机构的作用，这是因为一个现代人接触了各种各样的信息而产生的影响所致。但是，最新的研究表明，就是在今天高度工业化的西欧国家内，对政党得选票的最好的一个预测器就是公民的宗教活动和宗教联系。②

学校系统

在政治社会化中，学校系统显然是最系统化的强有力的影响因素之一。在美国、英国、西德、意大利和墨西哥，都可以看到受过教育的人能更好地认识到政府对他们生活的影响，他们对政治更

① 利普塞特和罗肯，前引书。

② 见本书第249页表8.2。

为关心，对政治领导人的情况有更多的了解，并表现出更强的政治能力。① 这些调查结果也在阿根廷、奥地利、智利、东巴基斯坦、印度、以色列、日本、荷兰、尼日利亚和南斯拉夫等各个不同的国家里得到了证明。② 当然，教育获得的成就不只是反映在学校系统对社会化的影响上。它还与通过受过教育的父母对子女进行的社会化有关，以及在大多数社会中更同受过教育的人占有较多的社会和政治资源有关。③ 不管怎样，学校系统的作用显然是很重要的，特别是在提供各类知识、技术和各种鼓励政治活动的选择观念方面。学校系统对那些家境贫困和个人生活环境恶劣的人来说可能显得特别重要。④

学校也能在形成政治文化图式的其他部分中起重要的作用。学校可以加强或增添人们对政治体系的好感，它们也能提供共同的信条，用以使人们对共同体和政权作出富有感情的响应，如新兴非洲国家的学校悬挂国旗和教授非洲文化史。它们能够引导人们信仰"政治竞赛的不成文规则"，亦即对公民和上层人物都应有的合适的标准，这些信仰影响人们的行为和对合法性的看法。尤其在上层人物中间，学校还能发展出一种能增加联合可能性的、跨越党派界线的信任感。例如，在英国和日本所存在的老校友关系的作用通常颇受人们的注意。再者，家庭和学校还都使学生们接触

---

① 阿尔蒙德和维巴，前引书，第315—324页。

② 参阅西德尼·维巴，诺曼·H·尼，晏万金，《民主参与方式，跨国的比较》（贝弗利希尔斯，塞奇出版公司，1971年版）；西德尼·维巴，诺曼·H·尼，阿纳·巴克比，鲁伦·欧文，亨克·莫勒曼和戈尔迪·沙巴德著，"参与方式，研究的继续"，载《比较政治研究》第6期（1973年7月）；阿历克斯·英克尔斯和杰维·H·史密斯，《做现代人》（坎布里奇，哈佛大学出版社，1974年版）。

③ 罗伯特·D·普特南，《政治精英人物的比较研究》（恩格尔伍德克利夫斯，普伦蒂斯—霍尔出版公司，1976年版）一书对教育能够同社会中其他的社会、经济资源相关联的方式作了简明扼要的精采论述。

④ 见詹宁斯和尼米的调查结果，前引书，关于公民学课程对黑人和白人学生的影响（第7章，与肯尼思·P·兰顿合著）。

到了某些权威性的决策模式。学生所学到的服从模式会关系到他们今后作为政治顺从者和参与者时的行为。①

但是，谈到学校的时候，特别需要重复我们已反复提到过的关于政治社会化的告诫：社会化的结果取决于所有信息和条件的相互作用，尤其取决于有关信息内容的一贯性。学校常常被统治集团用来向学生灌输他们所要的政治态度。但是这些努力是否成功，在最理想的情况下，至少也得在很大程度上依环境而定。苏联在集体培养儿童方面的努力，似乎在形成儿童的成人倾向行为和减少个人主义的偏离方面多少有些成功。② 但在许多新兴国家中，要求人们服从和强调国家统一信条的努力并没有能够防止种族冲突和分裂。怀利对法国一个小镇所作的研究清楚地表明，一种蔑视和抵制法国政治体系的普遍性态度，能决定儿童的态度，即使当地公立学校的教科书上所说的大不相同。③

工作场所

成年人重要的个人环境之一是工作场所。英克尔斯和史密斯对"现代态度"的发展作了跨国研究。所谓"现代态度"，指的是通晓国家问题和领导人的情况，易于接受新经验，重视技术知识，乐于接受社会变革，以及讲究个人政治功效。他们的研究表明，职业经历具有仅次于教育的影响力。④饶有兴味的是，英克尔斯和史密斯的研究特别强调了传统的农业劳动和现代工厂的经历两者在形成对组织、变革和控制自然的可能性认识上反映出来的差别：

① 阿尔蒙德和维巴，前引书，第11章。

② 见尤里·布朗芬布伦纳，《两个世界童年，美国和苏联》（纽约：西蒙和舒斯特出版公司，1970年版）；但在解释这些研究结果时必须谨慎。

③ 劳伦斯·怀利，《瓦克劳斯的村庄》（坎布里奇：哈佛大学出版社，1957年版）。

④ 英克尔斯和史密斯，前引书，见本书第55页表2.6。

> 工厂内各种工作的力量所具有的性质使工厂成为功效的象征。因为工厂中有聚集在一起的能量，把各种难处理的材料变成新的形状和形式，这种能量完全超过了孤立无援地从事此类活动的个人。通过组织和利用机械力量，工厂的整个工作过程证明了人类有改造自然使之适合自身需要的力量。在尼日利亚，我们问一位工人对工作的感受如何，他的回答极好地为我们表达了上述基本想法。他说："有时候我就象身高九英尺，臂长一码似的。我在这里的工厂里，一个人用机器能够把一段钢材随意弯成任何形状，而我家乡的全体男人加在一起也不可能使其弯曲。"①

正式组织

参加娱乐、职业、文化或政治组织也会对成年人的态度产生强有力的影响。参与集体谈判或卷入工会罢工，对工人和雇主来说，同样是一种社会化的经验。参加了一次成功的罢工，工人就知道他们能够对关系到他们未来的权威性决定施加影响，他们也学到了类似布置纠察线这样的政治技能。如果他们的组织卷入政治事务，他们将获得许多非正式的政治信息，甚至可能十分容易地响应其组织领导者发起的直接动员运动。

一些研究表明，参与组织不仅使自己更多地接触到他人所作的动员努力，而且也能成为促进政治参与的态度的主要来源。②

---

① 英克尔斯和史密斯，前引书，第158页。

② 罗伯特·E·莱恩，《政治生活》（纽约：自由出版社，1959年版）；罗伯特·A·达尔，《谁在统治？》（纽黑文，耶鲁大学出版社，1961年版）；阿尔蒙德和维巴，前引书，第10章；诺曼·H·尼，小G·宾厄姆·鲍威尔，肯尼思·普鲁伊特，"社会结构和政治参与"，载《美国政治学评论》第63期（1969年6月和9月），第361—378页，第808—832页，鲍威尔，前引书，第4，5章；西德尼·维巴和诺曼·H·尼，《美国的政治参与》（纽约：哈珀—罗，1972年版）。

的确，缺乏教育的工人阶级集团参加组织，有助于克服他们在形成政治过程倾向中的抑制性影响。[①] 在下一章讨论公民参与角色的录用时，我们还将回过头来论述这一重要观点。不过在这里，我们要强调一点，在各种阶级集团之间形成的自愿性组织能够成为社会变革和动员人们参与政治的最重要的机构之一。例如，英克尔斯和史密斯还发现，农业合作社的成员同其他的农业劳动者相比，他们所获得的"现代态度"更接近于工厂工人的态度。[②]

大众传播工具

在进行社会化分析时，还必须考虑大众传播工具（如电视、收音机、报纸和杂志等）的作用。大众传播工具最明显和最重要的影响之一，就是使得政治事件引人注目。各种研究表明，大众传播工具对犯罪、通货膨胀或石油价格等问题的重视，使得公民对这些问题的关心增加。[③] 这种影响通常也随着其他的消息来源而不同，如当时的背景和以前的舆论状况。但是，无庸置疑，水门事件这类问题之所以会引起美国人民的注意，大众传播工具起了关键的作用。大众传播工具显然也促进了政治信息的普遍化程度。某些英、美学者的研究表明，越来越多地收看电视已使选民对各党的政策得到了越来越准确的信息。[④] 哈里克在研究埃及的一个村庄时发现，村里一半居民是直接通过传播工具获得有关三项政府政策的信息

① 尼，鲍威尔和普鲁伊特，同上书。

② 英克尔斯和史密斯，前引书。

③ 李·B·贝克，马克斯威尔·E·麦库姆斯，杰克·M·麦克劳德，"政治认识的发展"，对这一领域中最近进行的广泛研究及其局限性作了精采的论述，载史蒂文·H·查菲编，《政治交流》一书（贝弗利希尔斯：塞奇出版公司，1975年版），第38—53页。同时也可参阅本书的第六章。

④ 贝克，麦库姆斯和麦克劳德，前引书，第54页。

的。① 毫无疑问，大众传播工具能够成为促使公民不断了解各种问题、各个领导人以及政策选择的社会效果的一个重要因素。

大众传播工具对长期政策倾向和对过程和体系倾向的发展所产生的影响，是一个比较复杂又有争议的问题。在最早对政治发展所作的重大研究中，有一项是丹尼尔·勒纳所从事的。他提出，大众传播工具对于一个人形成与他人的共同感情，或是同他人保持认同意识，以及形成对更好的生活方式前景无限向往的想法等都能起到重要的作用。② 英克尔斯和史密斯发现，人们受传播工具的影响确实是各种现代态度的一个重要来源。③ 赫伯特·海曼认为，大众传播工具能够产生巨大的和统一化的影响，这种影响足以把全国性的一致带给形形色色的亚文化，在狭隘性社会中尤其如此。④ 因此国家领导人和政治家们也曾作过不少努力，试图通过控制大众传播工具来动员人们支持政权，并灌输对国家象征的认同意识。

然而，如果我们把传播工具看作是改变基本文化模式的工具，而不仅是认识性信息的工具，那么，如果传播工具不同其他的社会化能动作用结合在一起，它便可能没有成效。这不仅与信息的一贯性和强化问题有很大关系，而且因为大众交流是非人格性的，也会对政治社会化产生特殊的限制。首先，各种研究表明，大众传播工具频繁发出的信息并不是直接被普通百姓接受或解释的。相反，这一过程是以当地的舆论领袖，如牧师、社会领导人和积极分子等

---

① 伊利亚·哈里克，“埃及农村的舆论领袖和大众传播工具”，载《美国政治学评论》第65期（1971年9月），第730—740页。

② 丹尼尔·勒纳，《传统社会的消逝》（格兰科：自由出版社，1958年版）；也可见达尔·W·多伊奇，《民族主义和社会交流》（纽约：约翰·威利出版公司，1953年版）。

③ 英克尔斯和史密斯，前引书，也可见本书第55页表2.6。

④ 赫伯利·海曼，“大众交流和政治社会化”，载卢西恩·W·派伊编《交流的政治发展》（普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1963年版）。

为媒介的。他们向自己教区的居民或选区的选民传递他们认为具有重要意义的信息。这就是卡茨和拉扎斯菲尔德提出的著名的传播"两级流程说"。① 尽管最近的研究表明两级过程有许多种变体的形式，并且大部分认识性学习是可能直接被人接受的，但是背景和自我选择注意对象的重要性是无可否认的。②

事实上，人们似乎更加注意他们所同意的以及他们以前感兴趣的东西。③ 这一事实削弱了传播工具作为明显改变人们态度的工具的力量。那些有可能改变态度和倾向的人一般对大众传播工具并不予以注意。但这并不意味着大众传播工具不能通过强化以前人们所获得的信念，或通过不断增加紧迫感和问题的突出程度来发挥重要的社会化作用。例如，看来电视可以使人产生一种直接卷入战争或冲突中的感觉。但是，由于自我选择的倾向，电视产生的最初效果只有对那些多少对问题已有所关注的人来说才是最大的。由于深深地身涉其中，以后他们可能会自己去试图影响其他人的看法。

专业化的政治输入结构：利益集团和政党

利益集团，例如劳联-产联的政治教育委员会等，或是各种类型的政党，也频繁进行政治社会化方面的努力。利益集团不仅交流各种要求，而且还试图引起人们的兴趣和支持；政党则力图形成人们对问题的倾向性，激起感情冷漠者，并在动员人们支持候选人和联合时发现新问题。很明显，这些组织并不总是成功的，它们同任何社会化动因一样，面临着许多限制。但是，它们能够产生重大的影响力，尤其能使人们投入政治活动。

① 卡茨和拉扎斯菲尔德，前引书。

② 见哈里克的研究和评论，前引书。

③ 关于大众传播媒介效果局限性的一般论述，可见道森，道森和普鲁伊特的论述，前引书，第10章。

我们要是在这里充分展开讨论利益集团和政党的类型，那就未免离题太远了。① 但是可以指出，它们的努力所产生的某些重要影响。其中之一是强化了基本的文化模式。象美国的共和党和民主党，英国的工党和保守党这样的政治党派，在现存政治体系中有许多存亡攸关的利益。它们通常都在很大程度上利用现存政治体系的传统象征，如国旗和国家，并且强调现存政权结构的积极方面。一个竞争性的政党制度把批评集中在权威人物身上，但常常是增强人们对政权和共同体的支持。它还使公民同政治结构保持不断的接触。大多数人关心政治的方式是很有限的。但是政党活动的稳定水平，在每几年一次的选举过程中达到高潮，使公民介入公民的权利和义务，成为参与角色。政党交流信息并调动人们的积极性。

然而，并不是所有的强化活动都对政治体系起稳定作用的。正如我们在本章开头曾指出的那样，政党可能试图创造政治亚文化。十九世纪末期在西欧，社会主义的政党为新兴的工人阶级创造了一套环境，这种环境在很大程度上是为传统社会所排斥的。这些政党不仅建立了党的支部，而且还组成了消费者组织、工会、娱乐团体，甚至殡仪团体。他们的做法也为某些属于政治右翼的党派所仿效，尤其是天主教政党。虽然这些组织对经济贫困者集团提供了至关重要的帮助(即使在今天还能看到这类组织对社会下层阶级政治行动的影响②)，但是亚文化上的分裂却常常造成了严重的政治冲突问题。③ 政党也能够利用因种族和宗教而产生的亚文化上的分裂，把潜在的分歧变成公开的政治问题。这时，政党领袖能够充当政治的"企业家"，把新的、有分歧的问题带到政治生活

① 见本书第七章和第八章中进一步提供的关于这些结构类型的实例和分析。

② 见尼，鲍威尔和普鲁伊特，前引书。

③ 见维巴，《组织成员和民主一致》；鲍威尔，《社会分裂和政治敌视》；阿伦，前引书。

的前沿。在发展中国家可以找到许多由政党利用这类文化差别进行动员的例子，但是在比利时，操佛兰芒语党派在六十年代时所作的努力获得的成功同样也是惊人的。利用语言差别，很小的操佛兰芒语的党派和以后的操法语的党派使得传统的政党体系四分五裂，这种局面持续了五十年之久，形成了一个稳定的三党制。这些党派还挑起了大规模的政治冲突，导致了许多重大的政治改革，其中包括对宪法的修改。①

在政党普遍参与创立或维护新的政治文化模式的地方，可以发现有关政党在社会化过程中作用的一些更加引人注目的例子。在社会经济动荡的混乱时期，能够提出政治解决办法的政党在争取拥护者方面处于有利地位。如果传统的思想模式已为新的条件所动摇，政党精英人物就有可能引进——并通过参与和接触的方式来增强——新的期望和新的政治行为准则。今天在许多工业不发达国家都出现了这种情况，那里可能正在发生迅速的社会、经济和政治的变革。②

不发达地区的上层人物试图依靠政党来控制和指挥政治变革，特别是依靠政党来提供新的合法性标准，为动员起来的政治参与提供有秩序的模式。几乎所有研究非洲和亚洲国家的学者们都已注意到了这种情况的发展程度。例如戴维·阿普特对这种现象作了如下的描述：

> 政治运动与宗教运动十分相似。这些运动使人们通过成为其中一员而感到精神纯化，感到个人得到了较好的组织。成员身分本身不重形式的事情，它与其说是一个

① 有关比利时情况的简单而有益的介绍可见阿尔文·拉布什卡和肯尼思·谢普斯勒，《多元社会的政治》（哥伦比亚：梅里尔，1972年版），第105—120页。

② 有关发展中地区政党作用的很好的总的论述可见塞缪尔·P·亨廷顿，《变化中社会的政治秩序》（纽黑文，耶鲁大学出版社，1968年版），尤其见第7章。

党证的问题，不如说是一个感情问题，与其说是组织的问题，不如说是忠诚的问题。而且由于运动的松散的组合方式，它往往是非常脆弱的，当它的某些主要目标实现后便会解体。只有把运动转变成政党——无论是代表制还是一元化领导制的——通常才能决定一个国家宪法的前途及其政体的性质。因为，一个运动的政治领导人通过把人们表现出的忠诚加以制度化和把权威加以制度化，力图将社会生活的政治部分解放出来并充斥其中的动荡不羁的公众能量转换成某种较稳定和持久的力量，从而使有关权威和政府的有组织的信仰得到明确和巩固。①

显然，政党影响政治文化发展的方式取决于许多因素，而且经过各种努力获得的成功程度也不相同。

专门输出结构：立法机关、行政机构和法院

另一种影响是公民与专门输出结构之间的直接接触，而这种结构主要的正式目标是制订和执行权威性的公共政策。在现代社会中，由于政府活动范围广泛，公民与各种各样的行政机构进行频繁的接触。在美国，尽管政府干预日常生活的范围不如许多西欧国家，当然也不如共产党国家，②但即使是美国公民，同政府也有足够的直接接触以形成自己的评价。例如，最近一项研究发现，在前一年中百分之七十二的美国人至少同一个政府机构有联系，大约有三分之一的人同三个或三个以上的政府机构有联系。其中最频繁的是同税收当局、学校高级职员和警察的接触。③无论一个公民

① 戴维·阿普特，《现代化的政治》(芝加哥，芝加哥大学出版社，1965年版)，第6章。

② 见本书第十一章。

③ 罗伯特·G·莱南，《美国的制度，政治舆论和公共政策》(欣斯戴尔，雷尔特，莱因哈特和温斯顿出版公司，1976年版)，第183页。

在学校里受到了多么积极的有关政治体系看法的教育，只要他遭到了警察的骚扰，福利机构的冷漠或者是被不公正地征了税，他就不可能对政府当局表现出很大的热情。

如表4.4所示，阿尔蒙德和维巴发现，五个民主国家中公民对于警察和行政机构给予他们的待遇，与各自的期望有明显的差别。意大利人，特别还有墨西哥人，对得到平等的和关心的待遇只抱相当黯淡的期望。表中所示的这些六十年代对美国黑人进行的采访，得到同样消极的期望。这些期望在很大程度上很可能是对实际上所受到的那种待遇的反应。

社会、经济和政治结果

具体的政治经历，例如一次战争或一项独立运动，可以对政治态度产生广泛的影响。一系列的政治动乱，例如美国公民在六十年代所遇到的黑人要求平等的运动、越南战争、年轻人的抗议和反抗、暗杀、政党立场的迅速变化等等，也都会影响政治文化。在第二章中，我们提到了美国公众舆论中发生的许多变化中的几种，包括态度的一贯性的增强，对政府信任的下降，以及各种问题在选举模式中具有越来越大的重要性。①

整个社会经济环境中一些不太惹人注目的因素也可能产生影响。罗纳德·英格尔哈特很有说服力和想象力地描绘了经济安全对各代人价值观念的影响。② 美国、西欧、日本国内在六十年代中达到法定年龄的人只知道国内和平和经济繁荣，这同他们父母所遭遇的战争和经济大衰退的经历形成明显的对照。英格尔哈特证明，在一定程度上正是由于这一缘故，年轻人比他们的父母更看重自我表现、美和人与人之间交往的价值。这对他们相应的考虑政

---

① 见尼，维巴和佩特西克，前引书，第3章。
② 英格尔哈特，前引书。

治问题时的次序产生了重大的影响。这些差别在德国和法国表现得特别显著。在英国则表现得最不明显。英格尔哈特根据人们在国家经济结果中的经历来解释国家间的相似和跨国的差别。① 也许，七十年代初人们所开始遇到的一场新的可能持续很久的资源匮乏和经济衰退，会对未来的一代公民产生相反的影响。

表 4.4　　美国次级集团和五个国家的公民期待从政府官员和警察方面得到的待遇

对待遇的各种期望	在人数相等的美国次级集团中持同一意见的比例(%)	
	黑人(100人)	白人(100人)
政府官员会给公民以平等待遇	49[1]	90
警察会给公民以平等对待	60	85
政府官员会听取并认真采纳公民意见	30	47
警察会听取并认真采纳公民意见	36	48

对待遇的各种期望	在各国公民选样调查中持同一意见的比例(%)				
	美国(970人)	英国(963人)	西德(958人)	意大利(996人)	墨西哥(1007人)
政府官员会给公民以平等待遇	83	83	65	53	42
警察会给公民以平等对待	85	89	72	56	32
政府官员会听取并认真采纳公民意见	48	59	53	35	14
警察会听取并认真采纳公民意见	56	74	59	35	12

资料来源：各国公民的抽样调查，见阿尔蒙德和维巴，前引书，第108—109页。德韦恩·马威克，"美国黑人的政治社会化"对黑人和白人的差别作了分析，见《美国科学院年刊》第361期(1965年第9期)第112—127页。马威克根据人口统计的特点设计了黑人和白人人数相等的次级集团，因此上述数字并不反映整个的白人人次抽样的情况。调查是在1959—1960年间进行的。

1. 即百分之四十九的美国黑人回答说他们期望政府官员会给他们以平等的对待。

---

① 英格尔哈特，前引书。

4.4 精英人物的社会化：亚文化和角色社会化

精英人物具有与一般公民不同的态度，这是通常可以观察到的现象。既然政治社会化是一种形成这些态度的功能，因而就有必要来考察一下精英人物的社会化怎样有别于公民的社会化。对这一问题有两种回答，从概念上看，这两种回答相当不同，但在实际中却是互相交织在一起的。第一种回答从精英人物的录用上解释，认为这些精英人物的一套态度会始终与全体人口中一般公民所持的态度不同。第二种回答则从不断的角色社会化，对在职的精英人物角色所产生的特别影响上来解释。

首先，让我们看一看录用问题，这在下一章中将回过头来作进一步的讨论。几乎任何人从来不是被随意地从全体人民中挑选出来，成为参议员、总统、将军和独裁者的，① 恰恰相反，在一定程度上他们是根据自己的雄心和可得到的结构上的机会之间的相互作用，选择了较低级的精英人物角色。这些低级角色，通常是某些人借助于特殊的挑选结构的活动而被吸收担任高级角色的渠道。动机和选择两者的活动实际上确定了精英人物并不是整个社会随意选出的代表。至少，这些领导人将比一般公民更加关注政治，更为消息灵通，并且更加确信自己的政治能力。此外，正如我们在下一章中将要谈到的，选择机构往往还会根据所选择的精英人物角色和选择者的利益，强调某些明显不同的标准。常常应用的标准包括专门技能、人际交往中说服和领导的能力、对政治体系的忠诚、以及与许多选择者的观点相一致的政策倾向。

然而，即使精英人物最初是随意选出的，角色社会化的影响也

① 参阅普特南：《政治精英人物的比较研究》中关于各种精英人物在许多文化中的背景和地位的大量文献评述。

不能忽视。角色社会化可能由若干个不同类型的结构来完成。对某些精英人物角色来说，特别是对技术和行政机构精英人物角色来说，候选人必须在实际担任一个角色之前，经过专门的训练或实习期。例如军官们常在军事院校接受正式的和严格的训练，然后又要求他们经历一个相当长的实习期，然后沿着军事指挥机构的军阶步步上升，直到升为陆军或海军上将。正式训练和实习期使人们熟悉他们成为指挥官后应当履行的职责。许多文官角色也有相似的社会化模式，某些国家的政党领导角色也是如此。

如果没有长期的实习期和正式的训练阶段，角色社会化就有可能在新的就职者上任后通过正式的教导和非正式的指点来进行。新的行政官员或国会议员由人领着参观他们的办公室，向他们介绍责任和工作设施，并介绍他们同必须与其共事的人见面。此外，常常还有一些特殊角色，如在美国参议院中，新上任者被悄悄告知他们必须完成这些特殊角色的要求，直到他们的资历较深时为止。① 在所有角色中，只有角色的活动才会产生影响，才会通过与他人的期望所发生的愉快的和不愉快的经历中获得知识。对美国国会所作的研究表明，在国会中有一种通过劝告和警告而进行的明示的角色社会化过程，其目的在于缩短和简化通过亲身体验来了解哪些行得通和哪些行不通的痛苦过程。②

从前一章可以看出，结构建立了与特定角色相关的多种刺激，有奖励的也有惩罚的。每个任职者可能会以不同的方式对它们作出反应，并且也可能有各种不同的角色供他们选择。例如在有关国会的论著中常常提到"知情人"和"局外人"角色。③ 但是，随着任职者了解了什么样的行动会得到奖励，什么样的行动将受到惩

---

① 罗纳德·R·马修斯，《美国参议员和他们的世界》（查佩尔希尔，北卡罗来纳大学出版社，1960年版）。

② 参阅小理查德·F·芬诺，《委员会中议员》（波士顿，利特尔—布朗出版公司，1973年版）中对不同的国会委员会成员采用的规范所进行的讨论，尤其是其中第3章。

罚后，在他们身上就发生社会化，他们就会以符合规定的方式来担任这种角色。

角色的社会化对体系的稳定无疑是十分重要的。特别是在有些角色中即使发现角色担当者背离正路也难以把他撤换和替代的情况，这些角色如总统、将军或最高法院的法官等的社会化就大为重要。这些角色凭本身的职位就掌握着重要的政治资源，如果其中有人决意要按不同的方式来表现某个角色，要对他进行劝导和制裁，恐怕是不那么容易的。因此，挑选和早期的训练使得结构更有可能在长时期内按同一方式运转。角色社会化同结构的稳定运转是密切相关的。

此外，角色社会化也能对其他政治态度产生重要的影响。我们不能期望精英人物的所思所想会恰恰与其他公民一致。在担任工作时，他们所接触的特别的事物和受到的训练不能不对他们的态度产生影响。要想让亨利·基辛格，或任何一位国务卿，或者事实上任何一位外交政策精英集团中的成员，按照与普通公民一样的方式来看待外交事务，这既是不合理的，也是不现实的。对精英人物来说，这是一个每日关心和参与其中，然后亲自作出决定的事情；而对普通公民来说，这至多不过是一时的兴趣。再举一个范围较小的例子，我们不能期望城市区的市长们与他们的市民一样地来看待城市区的所有问题。市长们通常解决公路、排水、城市发展等事务，承担许多的责任；他们日复一日地处理行政事务，这就使他们对某些问题比一般的公民更为敏感，信息也更多。当然，这并不意味着他们对问题的评价都将基于同样的标准，或者只有他们才是正确的。在一个复杂的世界上，出差错的可能还是很大的，

---

③ 参阅拉尔夫·K·休伊特，"参议院中的局外人"，载《美国政治学评论》第55期（1961年6月），第566—575页；勒鲁瓦·N·里塞尔巴赫所著《国会政治》（纽约，麦可米伦出版公司，1973年版）第6章对国会的准则和角色作了总的评论。

这不仅因为各种目标会发生变化，而且统计资料也可能参差不一。

在第八章中，我们将看到，角色社会化给予各种各样政治态度的影响会同选择综合结成某些颇有趣的联系。不过，在这里让我们仅仅说明一点，各种精英人物的亚文化不同于全体公民的政治文化，这在我们看来是不足为奇的。再者，精英人物的亚文化可能因政党和角色等而异，并且可能在许多的态度层次上有所不同。为了了解精英人物亚文化的持续和变化，我们需要对从全体公民中挑选个人担任精英人物的录用过程，并对他们成为精英角色后的特殊的角色社会化作用加以考察。

4.5　社会化和政治发展

世俗化的原因

我们认为文化世俗化是政治文化发展的尺度。虽然所有的文化都包含世俗的因素，但世俗因素看来在当代社会的因素混合体中显得重要得多。世俗化的结果是：公众的参与不断增加，合法性越来越取决于政府的作为，政策倾向于改善生活质量的明示努力。尽管社会内部和各社会之间的不同程度明示相当大，但这些变化已非常普遍。当代的“世界政治文化”就是以它的世俗因素而为人瞩目的。① 显然，任何一个单独的社会化动因都不可能促成范围如此广泛和意义如此深远的文化方式的变革。更确切地说，社会化是现代科学技术潜移默化的产物，而这些产物又是通过许多社会化机构直接和间接地传递给人们的。

这种现象并不是新的。对于十九世纪和二十世纪初许多非西

① 吕西恩·W·派依，《政治发展的各个方面》（波士顿：利特尔—布朗出版公司，1966年版）。

方文化的国家中的领导人和青年志士来说，主要接触到的就是西方先进的军事技术。日本的领导人和土耳其的“青年土耳其党人”都曾有意识地力图从西方世俗文化中引进那些能够使本国军事赶上别国水平的因素。对殖民地区域的上层人物来说，世俗化似乎是用以挣脱外国枷锁必不可少的工具。在许多非西方国家中，出现了整整一代决心改革本国社会和加强独立和社会能力的世俗现代派人物。① 然而，二十世纪才为社会的许多阶层带来了日益增多的世俗化。在第二次世界大战后的几十年中，世俗化的普及最令人注目。

促使社会化过程朝着提高世俗化程度方向发展的有两个主要的因素，第一是传统社会结构和生活方式的解体，商业市场的渗透，新的农业技术和产品的引进，都市贸易中心和制造工厂的发展，人口迁移和人口增长中的变化，以及大众传播工具的出现——所有这些都严重地破坏了那种把文化价值观稳妥地传给新一代的传统模式。卡尔·多伊奇指出，社会动员过程，使人们愿意接受政治变化。② 传统村落生活的那种与世隔绝、世代相传而固定不变的模式已成为不可能。③ 第二个主要的因素是，人们接触到了世俗化因素和世俗化因素所意味的各种可能性：收音机和电影描绘了各种不同的生活方式；商人提供了新的产品；城市向人们展示了体验这些事物的新机会。大多数国家的领导人都努力通过世俗化的变化或是使世俗化与旧的方式并行，或是用前者取代后者，从而实现改善人民生活的诺言。世俗教育产生了一种推动人们掌握世俗技能的巨大力量。

---

① 见约翰·考茨基，《现代化的政治后果》（纽约，约翰·威利出版公司，1974年版）关于现代化的后代人的论述；总的论述可见亨廷顿，《变革中社会的政治秩序》。

② 卡尔·W·多伊奇，“社会动员和政治发展”，载《美国政治学评论》第58期（1961年9月），第493—514页。

③ 见勒纳所作的生动叙述，前引书。

讨论这些世俗态度社会化过程的范围，并不意味着它们能取得相同的效果。正如我们反复强调的那样，态度的社会化是一个非常复杂的过程，取决于各种知识来源。事实证明，传统文化常常具有相当大的回复力，而且会通过许多方式同世俗化的变革结合在一起。但是，总的说来，世界体系变化的影响一直是朝着推进世俗化方向发展的。前面表2.6表明了世俗化的三大重要来源——教育、接触大众传播工具和非农业性职业——在六个国家中的相互关系。这种相互关系存在于世俗化态度的每一种来源和英克尔斯和史密斯提出的“现代态度”的一组复合指数之间。这组指数包括信息、欢迎社会变革的态度，注重技术能力的价值观，个人的和政治的功效。每个国家中，受过教育的公民，接触大众传播工具的公民和从事非农业性职业的公民都极有可能形成“现代”态度。根据对统计资料的分析表明，每一种社会化的来源都是独立起作用的，其中教育和职业最为重要。① 尽管生活方式受到威胁和遭到破坏的人们抗拒世俗化，但在所有当代社会中生活的人实际上都感受到了它的影响。②

反世俗化

世俗化并不是当代文化中唯一的趋向。世俗文化的实用主义和功利主义的属性强调因果关系，因此它遭到了受其威胁的价值观的支持者的反对，而且也被许多在世俗化中成长起来的人指责为不理想和不完美。对世俗化感到失望的各种情绪刺激人们对东方的宗教、对占星学、魔法、超自然的静虑、宗教复兴精神以及群居村运动大感兴趣。现代生活中似乎有很多人为追求更为确定的最

① 英克尔斯和史密斯，前引书，第268页。

② 关于受不同方式现代化影响的集团联合的论述可参阅考茨基，《现代化的政治后果》；小巴林顿·摩尔，《独裁和民主的社会起源，在现代世界构成过程中的地主和农民》（波士顿，灯塔出版公司，1966年版）。

终价值和追求那些促其实现的人所烦扰。这种认为世俗文化不能充分满足人类深刻的要求的感受由来已久。马克斯·韦伯曾动人地写出了从现代世界脱离出来，写出了无需宗教信仰的安慰而过一种正直生活所需要的勇气。① 差不多与此同时，威廉·巴特勒·耶茨也表达了世俗的二十世纪中大多数敏感的心灵所感受到的沮丧：

> 善者失去信心，
> 恶者充满热烈的喜悦。②

对浪漫主义运动及其在当代的继承者进行评论，这并不是本书的任务。我们仅仅想指出，由于世俗化越来越普遍，由于世俗化产生的物质成就缓和了迫使人们谋求生存的残酷压力，脱离的现象似乎也倍觉显目了。

然而，脱离世俗文化并不等于反世俗化。寻求较诸世俗知识和丰富的物质所能够提供的更深刻意义的吸引人的运动，可能只是一种暂时的反应。也许更为严重的威胁还在于：现代社会将达到一个普通公民感到根本无法理解的复杂程度，更不用说控制了。在这种条件下，在一个复杂世界中能够说明问题，并提供简单的解释和行动纲领的意识形态是明显具有感召力的。在当代社会的复杂性超出了决策结构的能力，超出了领导人制订并贯彻有效公共政策的能力时，这种倾向便可能变得特别严重。在一切看来都越来越“失去控制”的情况下，世俗主义的感召力可能会大大下降，而新

① 马克斯·韦伯，“科学使命”，载《马克斯·韦伯社会学文选》，H·H·格斯和C·W·米尔斯合编（纽约：牛津大学出版社，1958年版）。

② 威廉·巴特勒·耶茨，《第二次归来》（1920年第1版），见《W·B·耶茨诗集》。1924年版权归麦克米伦出版公司所有，1952年由伯莎·乔治·耶茨补充，这里获麦克米伦出版公司和A·P·华特父子公司的同意重印。

的、反世俗化的意识形态和运动则可能会脱颖而出。① 现代社会所遇到的问题——资源缺乏、不平等、相互依赖的技术复杂性、人口增长、环境污染等等——是否可能得到解决或缓和，尚在未定之天。

① 见利昂·N·林德伯格编著的论文集,《政治与工业社会的未来》(纽约，戴维·麦凯出版公司，1976年版),尤其是拉彼特和文布拉姆斯以及林德伯格的文章。

5 政治录用

每种政治体系都必定通过某种方式选用人员在政治结构中担当各种角色。当专门的社会角色出现后，即使在爱斯基摩人村落那种仅有祭司和首领角色的非常简单的结构中，也必定会有某种方式来选择特殊的人担任这类职务，并要求他们按照所期望的方式行事。在现代政治体系的许多复杂的角色中，也必须履行同样的录用功能。总统、国会议员、政党领袖、法官、选民和纳税人都必须经过选择和发动。某些角色可能有许多人想来承担，而另一些角色，如纳税人角色等，则可能被视为负担。但是，要使政治体系持续下去，就需要得到普遍的服从和参与。尽管二者存在着差别，但每一种角色都要通过录用功能来完成。

社会化和录用之间的相互作用是连续的。一个人通过复杂的选择或影响过程成为祭司、纳税人或政治家，进而他就会以自己的态度和期望来形成角色。然而他也常常发现自己的这些态度同样受到角色所提供的经验、限制和机会的影响。文化和结构在社会化和录用之间交互作用的推动下相互影响。在本章中，我们将提出一些概念，用于分析录用功能的执行，并且还要讨论发挥录用功能的某些结构。

5.1 用于录用分析的概念

选择和诱导

以上我们已简单地提到了录用的两个有所不同的方面：选择人员来担当角色和使他们按所期望的角色方式发挥作用所需的刺激。这两个方面按不同的方式作用于不同的角色。要找到愿意担任享有很高威望又拥有重要决策权力的职务的人并不困难。将军、总统或总理等所得到的报酬，对许多人来说是很有吸引力的。问题在于要在许多跃跃欲试的竞争者中进行选择。录用包括规定录用标准和加以挑选，以及鼓励任职者达到人们对其作为的期望。

但是，对于大多数政治角色来说，得到的报酬并没有这么大。因此，要使人们暂时地或永久地脱离他们的日常工作，担负起政治活动的重任，就必须给予他们刺激。举例来说，如果公民去参加投票，为政党工作，参加陪审团或是缴付税款，就必须给他们以刺激。我们可以谈一谈提供这类刺激的机构，并区分所提供的各种刺激的类型。在第三章中已简要地讲过，刺激可以包括有机会获得自己更为赞同的政策结果，进入城市工作所得到的各种物质便利，做一个良好公民在道德上获得满足，或是免受惩罚，等等。

当然，大多数专职的政治角色是在政府行政机构任职。联邦税务局、福利机构、消防部门和学校系统的各种职位必须通过录用税务员、社会工作人员、消防员和教师来充任。大多数政治体系给这些角色的主要是经济的刺激。立法机关拨出专款用于教师和文官的薪金；如果这些经济刺激是充分的，就会吸引一大批候选人；文官机构和管理部门根据具体规定的标准挑选并任命其中一些人。角色的表现由上司考核。是否留用或晋升，取决于表现。当然，录用专职角色的刺激也可以是强制性的，如征集公民服兵役；或采取自愿性的刺激，如通过理想宣传来招募“和平队”志愿人员。

录用的含义

一个政治体系内的各个部分往往是相互依存的。某部分功能执行活动的变化很可能影响另一结构执行的另一功能。同样，体系的各个层次也是相互依存的，体系层次的功能执行活动的变化，会影响到过程层次和政策层次。录用功能是一种体系功能；它与社会化和交流这两种其他的体系功能相互作用。但是录用功能执行中的某种变化，也可能影响到过程层次和政策层次。

如在第三章中所指出的，在体系层次上是维持现状还是进行变革，这尤其取决于控制政治资源的人的选择倾向和体系执行政策结果二者之间的平衡。如果拥有权势者的期望和体系执行政策的结果完全相等，体系就是协调的，维持现有的结构安排自然不成问题。如果倾向、资源或政策结果发生变化，失去平衡，那么稳定的支持就将受到损害。社会化之所以重要，是因为选择倾向的重要，而选择倾向则是从社会化中产生出来的。录用之所以重要是因为一切选择倾向都不相同，录用有助于决定谁将拥有政治资源。录用结构吸收或排斥不同的人口集团，让具有不同选择倾向的个人担当关键性的政治角色。录用结构用将军来主管军事力量，让总统掌管行政权力，法官执掌司法审判权。角色的组成以及录用人员担当这些角色，对于政治资源的分配，从而对于体系的维持、适应或瓦解都是至关重要的。

在过程层次上，录用功能决定了政治体系的容纳范围和担当政治角色者的代表性。确实，在许多现代体系中，取得担任各项公职的普遍资格已变得这样平常，以致人们轻易忘却了为扩大选举权和为少数民族争取投票资格或担任公职权所曾进行的艰苦斗争。① 但过去二百年中在西方所进行的斗争，一直是围绕着公民能否有权被录用担当现代体系所有的政治角色这一问题而展开的。时至今日，许多国家中还有不少大的集团没有获得选举权或

担任公职权——南非就是一个明显的例子。更多的政治体系在原则上可以录用所有人担任过程层次上的角色，但在实践中却对不同的集团持有严重的厚此薄彼的偏见。录用结构会对所建立的角色的代表性，以及在挑选角色中所体现的代表性产生重大影响。

录用也会影响公共政策的执行。第一，由于录用提高了政策制订和执行人员的能力，因而对公共政策有重要的影响。例如，在发达的政治体系中，都是录用精明能干、训练有素的人员担任专业角色。第二，按特殊的选择倾向录用个别人员充任重要的角色也会影响政策，即使政权层次维持不变，这样的录用也可能使政策发生具有重要意义的变化。近年来的比较研究表明，上层角色（如总理、总统）中的人事变化通常反映在预算中具有重大统计意义的变化之中。②最后，录用结构的性质决定了其在不断促进一部分精英人物对公民政策选择倾向作出积极反应方面也具有作用。

现代民主政治体系的基本概念是公民能够通过定期选举控制精英人物。一方面，公民可以在竞争的候选人中进行选择，挑选那些选择倾向与自己最为相似的人或那些他们最信任的人。另一方面，选举的存在使精英人物因期待选民的支持而加强其反应性。几乎在二百年以前，《北方联邦同盟盟员》第57篇的作者们在论述由选举产生的统治者所受到的这种压力时就提出过这一观点：

> 在他们上升的方式使他们产生的思想感情可以由于行使权力而消失以前，他们不得不预期到他们的权力结束的时刻。到那时刻，他们行使权力的情况要受到审

---

① 彼得·格利奇研究了15个欧洲国家的94个扩大公民权利的步骤。他发现其中70%以上是以国内或国外的暴力为重要条件的。见彼得·格利奇，“欧洲议会的机构化”，载阿伦·科恩伯格，《立法机关之比较》（纽约，戴维·麦凯，1973年版），第94页。

② 瓦莱里·邦斯，“精英人物、僵化和政策革新”，载《比较政治研究》第9期（1976年4月），第3页。

查。①

选民支持的潜在力量之大，使相互竞争的选举结构常深深地卷入利益综合甚至政策制订中。想获得或保持政治官职，候选人就不得不组成政党，并把政策向选民提出。②尽管精英人物统治论者常对那种把自由选举当作选择或控制手段的想法加以嘲笑，③ 但独裁主义统治者拒绝实行自由选举这一点，以及民主体系中的经验事实都表明，自由选举具有影响公共政策纲领的潜力。④

5.2 公民角色的录用

政治过程中公民角色有两种主要的类型：参与者角色和顺从者角色。参与者角色指担任角色的公民作出一定的努力来影响

---

① 见海因茨·尤鲁和肯尼思·普鲁依特，《民主制的迷宫》中关于这一主题的讨论（印第安纳波利斯：鲍伯斯—梅里尔出版公司，1973年版），第219页。

② 见本书第八章。

③ 例如，盖塔诺·莫斯卡，《统治阶级》（纽约：麦可喜出版公司，1939年版），第10章，并见米尔斯，《权力精英人物》（纽约：牛津大学出版社，1956年版）。

④ 有关竞争性选举影响政治领导人反应性的某些经验证明可见以下著作：尤鲁和普鲁依特，前引书，第22章；沃伦·E·米勒和唐纳德·E·斯托克斯，"选民在国会中的影响"，载《美国政治学评论》第57期（1963年3月），第45—56页；肯尼思·普鲁依特，《政治领导人的录用》（印第安纳波利斯：鲍伯斯—梅里尔出版公司，1970年版），西德尼·维巴和诺曼·H·尼，《美国的政治参与》（纽约：哈珀—罗出版公司，1972年版），第18章和19章，杰拉尔德·庞帕，《美国的选举》（纽约：多德—米德出版公司，1968年版）；约翰·W·金登，《国会议员的投票决定》（纽约：哈珀—罗出版公司，1973年版），苏珊·B·汉森，"参与政治结构和参与过程"，载《美国政治学评论》第69期（1975年12月），第1181—1199页；小G·宾厄姆·鲍威尔和林德·W·鲍威尔，"公民—精英人物关系分析"，载西德尼·维巴和吕西安·派依合编《公民和政治》（康涅狄格，斯坦福德：格雷洛克出版公司，1978年版）；塞缪尔·H·巴恩斯，《意大利的代表制》（芝加哥：芝加哥大学出版社，1977年版），也可见罗伯特·D·普特南的评论，《政治精英人物的比较分析》（恩格尔伍德克利夫斯：普伦蒂斯—霍尔出版公司，1976年版），第6章。

正在进行的政策制订过程。顺从者角色指担任角色的公民参与执行政策。在表5.1中，我们提供了在现代政治体系中通常所见到的公民参与者角色和顺从者角色的类型图。

当然，公民角色的特点是它只占用一个人很少的时间和精力。事实上，公民有可能断断续续地充当好几种不同的角色，如利益集团成员与权威人士的联系人、选民和纳税人。例如，维巴和尼发现，美国公民常常担任的参与者角色类型中有相当程度的专业化。而且他们发现，在有关美国人的抽样中，担任所有类型参与者角色的"全能积极分子"仅占百分之十一。① 在独裁体系中，参与者可能担当角色的范围要小得多，自主的利益集团和竞争的选民角色总是被排斥在外的。然而表5.1还是列举了现代政治体系可获得的角色范围。

表 5-1　现代政治体系中公民参与者角色和顺从者角色的类型

参与者角色	顺从者角色
利益表达角色	资源提供者
地方范围的联系人	纳税人
积极的利益集团成员[1]	应征入伍者
利益综合角色	资源享受者
竞争性选举中的选民	享受福利者
竞选积极分子	享受社会保险者
政策制订角色	行为管制的顺从者
公民投票中的选民	守法公民
自治委员会或城镇会议的成员	送子女上学的父母
	遵守健康和安全规章的制造商人
	象征的接受者
	誓言保证者或效忠宣誓人
	非竞争性选举中的选民

1. 参阅本书第七章对利益集团类型和利益集团角色更加全面的讨论。

① 维巴和尼，《美国的政治参与》，第4章。

参与的类型和频率

首先让我们就公民参与公共政策制订这一特定范围里的角色来谈点看法。① 利益表达角色指那些试图在他人和上层人物都了解的公共政策方面提出自己要求的公民角色，其中包括“狭隘的联系人”和积极的利益集团成员。“狭隘的联系人”这一角色包括狭隘的个人或家庭利益的表达，他们的利益要求通常是向某个官员或政治家所提出的狭小的个人或家庭的利益。在所有的政治体系中实际上都可以找到这类角色。由于这类角色对担任公职者或者其总的政策并不提出异议，因此即使是在独裁体系中也允许这类角色存在。但在那里，这实际上也许只是公民参与的唯一合法形式。维巴和尼及其合作者发现，在他们所调查的七个政治体系的每一个体系中，“狭隘的联系人”都是一个与众不同的角色。② 这种个人的联系既不需要特殊的政治条件，也不需要经常与其他类型角色相关联。美国人中间仅有约百分之四的人是这种不担任其他任何参与角色的“狭隘的联系人”。

表 5.2 提供的调查数据显示了七个国家中公民参与某些类型利益表达角色的频率。第一、二栏表示狭隘联系的频率，即在最近三年中，公民就个人或家庭问题与政府官员进行联系的人数的百分比。从中可以看出，在每一个政治体系中都存在着这些个人的联系，不过从尼日利亚很低的百分比到荷兰很高的百分比，它们的频率高低相差悬殊。

积极的利益集团成员角色指许多种类型的利益集团，第七章

① 这里的分类指与公民角色有关的目标和期望，而不是指在成功表达利益综合资源等方面的结构功能的实际作为。

② 西德尼·维巴，诺曼·H·尼，姜万金，《民主参与的模式》（贝弗利希尔斯，塞奇出版社，1971年版）；西德尼·维巴，诺曼·H·尼，阿纳·巴比克，盖伦·欧文，亨克·莫勒曼，戈尔迪·沙巴等，“政治参与的模式：研究的继续”，《比较政治研究》第6期（1973年7月），第235—250页。

表 5.2 七国中公民参与的比例

参与者角色	奥地利	印度	日本	荷兰	尼日利亚	美国	南斯拉夫
利益表达角色							
就家庭问题与本地官员联系	16	12	7	38	2	7	20[1]
就家庭问题与外地官员联系	14	6	3	10	1	6	
就团体问题与本地官员联系	5	4	11	12	2	14	11
在非正式集团中为集体工作	/	10	15	16	32	30	57[2]
积极参与从事集体事务的正式集团	9	7	11	15	28	32	
利益综合角色							
在竞争性的全国选举中投票	96	59	72	78[2]	66	72	没有竞争
在竞争性政党制中隶属某党	28	6	4	13	此时政党	8	性的全国
在竞争性选举中为某党工作	10	25	25	10	是非法的	26	选举或竞选

资料来源：维巴，尼和姜，《民主参与的模式》；维巴，尼，巴比克，欧文，莫勒曼和沙巴德"参与的模式"。

注：使对问题的回答同角色类型相配，这完全是本书作者的责任。这些调查是在六十年代末进行的，为期三年。

1. 南斯拉夫调查问题中没有区分地方上的联系和同外地的联系，也没有区分正式和非正式的集团。
2. 荷兰调查问题是关于地方选举的，因为当时全国性的选举是强迫的。

将详细论述这些集团的类型和策略。正如我们以下要说明的，利益集团可以使其成员参与各种各样合法的或强制的行动，以表达政治要求。这些行动包括联系政党和政府官员，通过大众传播工具呼吁公众注意有关的问题。在议会开会时发言，举行示威和罢工，参加骚乱和其他暴力袭击活动。调查中的大部分问题不涉及集团行动的非法的和非常规的方式。但是表5.2的后三栏还是显示了由公民承担的集团利益表达活动的某些情况。

在表中所列的国家中，有百分之二到百分之十四的公民就某些社会或集团问题同地方官员保持联系。这方面的研究清楚地表明，这种集团就问题进行的联系是同各种形式的集团行动密切相关的。例如，公民在一个集团工作以帮助解决一个共同性问题，表中接下来的一栏就说明了这一点。在这样非正式的地方集团中工作，是这些国家中常见的公民政治参与方式。约有百分之十到百分之三十二的公民都参与了这类活动。最后，还有比以上稍小的一部分公民（美国的情况相反）是参与地区事务的某个正式集团（如家长-教师协会，互助会或农场主组织）的积极成员。在美国，参加这种社团性集团并成为积极成员，是除选举之外最普通的公民参政形式，参与者几乎是公民人数的三分之一。当然，从这些调查中我们无法知道各集团从事活动的类型。但是，因为集团使公众对本集团和共同性的需要予以注意，所以某些利益表达形式很可能就是频繁的行动。在南斯拉夫所进行的调查，并没有区分正式的和非正式的集团，但是这两者加在一起的角色涉及到半数以上的公民。

表5.2还显示了公民政策综合角色：在竞争性选举制度中参加投票和从事竞选。利益综合指动员公众支持重大的政策抉择，这在第八章中将进一步论述。在民主政治体系中，竞争性政党在支持它们的集团之间建立联合及动员公众支持候选人等方面，在利益集合过程中起着至关重要的作用。公民为支持某项政党选择

目标而投票无疑是公民参政最普遍的形式，尽管各个政治体系之间投票率相差很大，据统计参加投票的人数从在印度选举中的百分之五十左右到在奥地利全国选举中的百分之九十五以上。在维巴与其他人研究的每个国家中，他们发现投票是参政的一个特别明显的方面，这无疑是因为投票这种角色行为和政治体系对投票者进行动员都很容易做到。① 竞争性的竞选活动也是一个很有特色的方面。在当时调查的一段时期里，尼日利亚同大多数独裁政治体系一样，竞选活动是被禁止的，而竞争活动在民主政治体系中却是公民参政的一种极重要的形式。

表 5．1还列举了某些公民决策角色。正如已指明的，除了偶尔举行公民投票外，公民参与国家决策过程要持续不断是很难的，因此诸如政党和立法机构这样的代议机构就产生了。但是在地方层次上的公民参政从某种意义上说还是比较可行的。一方面，地方自治的某些特殊形式可以保证非常广泛的参与，新英格兰地区的城镇会议，南斯拉夫工人自治委员会和公寓或住房委员会均属此例。② 另一方面，有不少地方上的决策角色，实际上是兼职的精英人物角色。美国市政委员会的成员通常都不是专职官员。在另一些政治体系中，如英国和奥地利，地方政府的决策角色也不是专职的。地方决策者在参与地方决策时往往仍保持其他职业。尽管这些公民—精英人物参与者角色不是专职的，但也是相当专业化的，因此他们没有包括在表 5．1 中，他们是介于公民和精英人物角色之间的。

参与者角色的录用

在考察录用问题之前，我们先得在公民参与角色的分类上花

---

① 西德尼·维巴等，前引书。

② 见西德尼·维巴和戈尔迪·沙巴德，"工人自治委员会和政治分化：南斯拉夫的经验"（1975 年在美国政治学会年会上提交的论文）。

点时间，因为录用结构和刺激因不同的参与者角色而异。首先要指出，参与者角色的资格通常是由社会的决策结构规定的，而这些结构本身则往往是在某种宪法约束下活动的。独裁政治体系通常不允许政党竞争。即使这些体系提供选举角色，其作用也只是动员人们的支持，这种体系的公民参政只是象征性的。此外，在这样的体系中，公民参加利益集团是受到严密控制的，这些利益集团活动的特征是其结构自主的程度很低。在独裁体系中，利益集团常常发挥着重要的作用，但它们是最大限度地受上面控制的。① 对公民参加利益集团也严加控制，常常要求参加者必须担任一定的职业，例如是专业人员等，而自由选择的情况是罕见的。

民主体系中也有各种各样的资格要求，尤其是对选民角色，但是允许个人和集团在作决定时有较大的灵活性。美国是一个突出的难以获得选民资格的国家，由于居住期限和选民登记的限制，选民迁居就难以保持选民登记资格，② 至少在联邦最高法院作出决定之前还是这样。选民登记的各种条件，从某种程度上说，已造成了美国比欧洲国家投票率较低的情况。意大利的例子同美国恰好形成对照。意大利公民可以免费乘坐火车回家乡投票。在大多数欧洲国家，选民登记是自动的。在诸如比利时、澳大利亚、哥斯达黎加和委内瑞拉这样的一些国家里，公民不参加投票就会被罚款或是受到其他惩罚，这就给公民参与以直接的刺激。

政党对于解释投票率和竞选参与形式是十分重要的。在录用公民担任选民和竞选积极分子的利益综合角色中，政党是一个决定性的因素。在印度，各政党，尤其是执政党，常常派出卡车到农

---

① 见本书第七章。

② 见小斯坦利·凯利，理查德·E·艾尔斯和威廉·G·鲍恩，“选民登记和投票，分清轻重缓急”，载《美国政治学评论》第61期（1967年6月），第359--379页；也可见杰罗尔德·G·腊斯克，“澳大利亚选举改革对分散性投票的影响”，载《美国政治学评论》第64期（1970年12月），第1220—1238页。

村去集拢选民，确保他们到达投票站。与此相同，在美国和在许多欧洲国家，政党组织也煞费苦心地来联系选民，竭力使他们在选举日到投票站投票。政党还提供各种刺激，鼓励公民既当选民又当党选积极分子。在奥地利，政党组织给成员大量物质刺激，包括住进公共房屋的机会，由本党的政府官员提供优惠的待遇，或是通过参加诸如农场主协会之类的职业团体，或是通过一大批与政党有联系的服务性和娱乐性团体而自动成为党员。如表 5．2 所示，奥地利的体系曾成功地使四分之一多的居民成为政党党员。这些党员定期给党以经济资助。而且事实上，奥地利的体系成功地动员了几乎所有的选民。然而正如该表所表明的，公民为党工作的情况并不很普遍，这主要是因为奥地利的政党拥有实际上专职的党的官员和积极分子的广大组织，他们常常在各级政府或利益集团内供职。因此，公民自愿不定期地为政党工作并不很受鼓励。

利益集团角色的录用更是灵活多样的。在很大程度上它取决于利益集团的类型及其所提供的刺激，维巴、尼等人把各类集团角色合并为一个具有某种共同特征的类别，他们称此类集团活动为“公共型”。① 例如，在美国，参加为集体问题而工作的正式集团——诸如家长一教师协会、农场主组织、工会和联谊会等，就是公民参政最常见的形式之一。非正式集团的活动，或在一定的社会关系中与官员联系（我们称之为非集体性和非正规的集团角色），也是常见的参政形式。

要对这类组织的录用加以概括是困难的，因为它们采用了各种物质的、感情的和个人的刺激来鼓励人们加入其组织。② 不同类型的集团可以提供工作和各种职业门路的帮助，提供享受特种类型娱乐的机会，协助解决街区或学校里儿童的问题，或仅只是

---

① 维巴和尼，《美国的政治参与》；维巴，尼和荣，《民主参与的模式》。

② 见詹姆斯·Q·威尔逊，《政治组织》（纽约，基础图书出版公司，1923年版）。

提供个人交谊的机会。但是一旦加入这种正式的和非正式的集团，每个人就完全处于政治上的积极状态了。他们可能会受到组织内其他成员和领导人的动员，因为加入集团就是为他们打开了接受交流的大门。此外，他们也拥有同其他利益相同者进行接触和交流的现成渠道，因此他们会发现参加一个组织，对有意识抓住政治机会和说服其他人参加他们的利益表达活动比不在组织内要容易得多。

集团和政党录用角色和各个公民的态度，对解释公民参与政治是很有帮助的。表5.3说明了参与问题研究中人们最熟悉的关联之一：受到良好教育的人具有更多的政治意识。在上一章讨论政治社会化时我们曾强调指出，在教育上和经济上地位优越的公民往往对自己影响环境的能力更加自信，往往拥有更多的开展活动的资源和信息，也接触到更多的信息等等。在许多社会中，教育和社会地位与人们所持的政治态度之间的这些关系都一直存在。英国是这样，共产党的南斯拉夫和贫困的印度也都是这样。①

一些研究表明社会地位和参与态度之间的关系具有一贯性；然而，也有一些相同的研究同时也指出，社会地位和不同形式政治参与本身之间的关系因国家而异。② 例如，投票就表明地位优越的公民参与得更频繁这一趋势在各国有很大的不同。例如在奥地利尽管投票参与率都很高，但地位优越的公民参加投票的可能比他人还要略小一些。竞选活动也有很大的不同，这显然反映出政党给予参与的刺激是大不一样的；这既包括为政党工作而得到的物质刺激的差异，也包括不同社会集团对各种问题利害相关程度看法上的差异，而正是这些至关重要的问题使得这些社会集团强

---

① 见本书第四章和维巴，尼，前引书，第339—341页。

② 维巴，尼，《美国的政治参与》；维巴，尼和金，《民主参与的模式》；维巴，尼，巴比克，欧文，莫勒奥和沙巴德，《政治参与的模式》。

表 5.3　　教育和参与态度：自认为在纠正一项不公正的地方法规中能有所作为的人数(%)

国　家	教　育　程　度					
	小学和小学以下		某类中学		某类大学	
	%	人数	%	人数	%	人数
美　国	60	339	82	443	95	188
英　国	74	593	83	322	88	24
西　德	58	792	83	123	85	26
意大利	45	692	62	245	76	54
墨西哥(城市)	49	877	67	103	76	24

资料来源：加布里埃尔·A·阿尔蒙德和西德尼·维巴，《公民文化》(普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1963年版)，第206页。也可见本书第43页表2.2中有关这些国家和其他一些国家的人数总计以及有关这一问题的论述。

烈地支持这个或那个政党。但是在与政党有联系的社会集团内部，地位优越者确实常常是最积极的。正式集团和非正式集团的活动受到集团内公民自我选择活动的强烈影响，但两类集团中地位优越者在利益表达活动的优势上的差别要略小一些。

在表 5.2 所列的国家中，有一个十分有趣的事实：社会主义的南斯拉夫和资本主义的美国表现出颇为相似的参与模式，即在这两个国家中，都是地位优越的公民占统治地位。这两国中政党和集团的录用结构都是至关重要的。美国的自愿性组织在中产阶级的公民中最为普遍，因此就鼓励了地位较优越者的政治参与。在南斯拉夫，共产党员身分是参加许多种社会活动的前提条件。但是，由于缺乏对下层阶级的竞争性动员，看来入党的和在党内积极活动的是地位优越的公民。① 相比之下，在奥地利，政党组织和强有力的有组织的社团则吸引了许多地位低的公民，而对那

① 维巴，沙巴德，前引书。维巴和沙巴德发现，在某些自治的参与形式中，共产党员的身分相比之下并不十分重要，但社会的地位直接影响则更加明显。例如，技术工人比非技术工人更有可能参加工人自治委员会。

些没有以合适的方式同党联系的公民则不重视。在奥地利和日本，各个政党和各种现代的或传统的有组织的团体，都对农业和劳工方面进行了大量的有目的的动员，这在某种程度上抵消了社会地位较高的公民在持积极态度的人数中所占的优势地位。

最后，应该看到，在我们占有调查数据的大多数社会中，公民被录用担任狭隘的联系人角色，似乎同社会经济上的优越地位并无多大关系。问题主要在于，政府结构是如何直接地影响人们生活的？同时也是十分重要的，是政府官员对公民可能提出的各种要求能否作出有理解的反应？麦克格伦曾指出，在奥地利，个人友谊和同党关系有助于决定一个公民是否有希望得到较优厚的待遇。在那个国家里，相互的联系往往是受这种期望影响的。①如表5.4所示，维巴和尼发现，美国黑人同政府官员联系的可能性比白人要小得多。此外他们还认为，没有取得联系的人很可能表露出这种情绪：他们需要，但却无法找到有利于他们参与的连接关系。由于黑人看来似乎比白人更多地认为政府同解决个人家庭问题有密切的关系，这一事实直接同低收入有关，所以他们这种无法得到联系的情绪确实是令人沮丧的。② 设立专门收集意见的政府官员，其作用就是处理公民对政府办事不公的控告，以防止产生那种令人沮丧的情绪。③

顺从者角色的录用

尽管参与者角色对民主政治体系中的政策制订来说可能是非

① 南希·E·麦克格伦，《政治参与的策略选择：奥地利的实例》（罗彻斯特大学博士论文，1974年）。

② 维巴，尼，《美国的政治参与》，第166页，也可见罗纳德·R·马修斯和詹姆斯·W·普罗思罗，《黑人与新南方政治》（纽约：哈考特·布雷斯与世界，1966年版）。

③ 见肯特·M·威克斯，《世界各地专门调查舞弊情况的政府官员》（伯克利，政府研究所，1973年版）。其中对11个国家中此类官员的职责范围作了介绍，专门收集意见的政府机构最初源于瑞典，现又发展到许多国家。

常重要的，但所有政治体系中最普遍的公民角色还是顺从者角色。随着政治体系的范围及其对社会、经济和国际环境影响力的扩大，各种顺从者角色也随之发展了起来。在第十一章中，我们将

表 5.4　　美国黑人和白人与政治和政府官员联系的经验

联系经验	总计（人数：2,717）	白人（人数：2,371）	黑人（人数：346）
曾同政治精英人物发生过联系	30%	33%	14%
未曾发生联系，但：			
认为有可能直接同精英人物发生联系	43	46	34
认为通过各种关系能够同精英人物发生联系	10	8	19
认为需要通过关系但毫无办法	17	13	33
	100	100	100

资料来源：维巴，尼，《美国的政治参与》，第166页，统计数据取自1967年进行的一项调查。

讨论政治体系的作用，并试图描述和比较各种不同政治体系的资源提取、利益分配和行为管制活动，这类作为的每一项都要求公民充当顺从者角色。体系要发挥作用，公民的顺从是必不可少的。

纳税人是所有公民角色中最普遍的一种，与其他任何角色相比，它们更会使公民拒不服从当局对于促进顺从的要求。

政治体系要在广泛的领域里发挥作用，就必须从社会中提取各种资源。当代非社会主义的社会以征税方式从整个国民收入中提取四分之一到二分之一，而社会主义的政治体系则通过税收和国营企业的利润提取国民收入的一半到四分之三。① 各国用来强制公民提供所需资源的方法是多种多样的。美国主要靠直接所得税，由联邦政府的一个机构即联邦税务局主管。除公司企业之外，

① 见本书第十一章。

每个有收入的人都要扣除收入的一部分，而且每年必须填写一份报告，以说明税收中应退回多扣部分的理由，或是解释额外的支付。美国许多州和地方政府也对个人所得征税或是采用一系列的间接税，如营业税等。尽管促使人们服从税收规定的主要刺激是强制力，因为非法逃税将受到严厉的惩罚，但是，从道德规范上强调遵守法律和做模范公民也是对强制力的一种补充。实际上，在一些欧洲国家中人们逃税的程度远远超过美国。例如，在法国，逃税实际上是一个历史悠久的风气，而且政府在编制预算时就已预先把一笔巨大的亏空估计在内。① 税收政策和税收成绩之间的脱节是公民态度和政府行政机构实施征税方法所形成的复杂模式所带来的结果。这一结果致使欧洲的一些政府更多地采用了征收增值税的办法，即向产品制造商征收税金，而制造商再把费用转嫁于消费者。②因此公民纳税人角色更多是这样间接承担的，并更难逃避。

作为政府福利领受者的公民角色，人们是更乐意担当的。在这里，政府机构常常也必须通过大众传播工具进行大量的公共教育活动，使公民了解可享受哪些福利和领取各种福利的条件。对残废者、退伍军人、老年人、贫困者和其他特殊集团的救济形式是多种多样的。在一般情况下，政府行政机构办理的方法，总是要求公民就享受有关的福利进行登记或提出专门申请。无论这些是福利救济、医疗照顾还是对小型企业以及对灾害的救济贷款都是如此。有关政府机构对于这些要求必须加以审查，以确保唯有符合条件的公民才能充当领受者的角色。

现代社会的规章制度也是很多的。例如，通常要求家长在某几年时间里以及在一年中的一定时候送他们的子女上学。公民在

---

① 见休·赫克洛，阿诺德·海德海默和卡罗林·泰克·亚当斯，《比较公共政策》(纽约，圣马丁出版社，1975年版)，第7章。

② 见书本第十一章。

这方面的服从是通过刺激和强制相结合而取得的。一方面，强调教育对孩子和家庭都有积极的利益；另一方面，除非家长能以其他方式来使孩子受到教育，不服从也会受到惩罚。在现代社会中，很难想象职业的和其他重要的社会和经济角色不是以某种方式同政府法规的某种形式相联系的。这种关系反过来则意味着公民至少是断断续续地承担了或是面对着公民服从角色。从交通管制到反托拉斯法，在一个复杂的社会中公民到处看到公共管制行动。但是，各个国家在这方面也有不同。在一个独裁政治体系中，管制的范围常常更大，包括了控制国内旅行、公众集会和公开演说。

公民中顺从者角色的最后一种形式特别重要：象征性参与角色。大多数政治体系确实都试图以集体、政权和当局的象征来动员公民参与政治。美国学校里的儿童必须学习并背诵“忠诚誓言”，在美国不少公民出于宗教和道德上的原因，还一直进行反抗这一规定的复杂的合法斗争。政治领导人大量利用大众传播工具来号召和增强国家历史和统一的象征。

当代的独裁体系，尤其是渗透性的、动员型的一党制国家，在强调公民的象征参与上更为突出。在通过让公民承担象征角色而使他们态度社会化的主要努力中，这些政治体系通常都动员每个公民在选举日投票支持仅由一个政党提出的候选人，动员公民参加游行及其他重大政治活动。许多独裁体系建立了大型的娱乐计划，特别用来推动年青人的参与，以及用来强调公民积极地承担支持政治体系象征的角色。这些政权中的渗透性政党和行政组织在动员公民充当这些象征角色时常常是生效的，虽然对公民的态度有多大影响尚难确定。由政党和政府行政机构把公民大规模地录用为象征支持角色，这是当代渗透性独裁政权最明显的特点之一，这些独裁政权使用各种赏罚措施使“百分之九十九”的公民参加“投票”和公共活动。

5.3 精英人物角色的录用

精英人物录用渠道的入口

在大多数政治体系中，得以担任较高级的精英人物角色是以先前常在政治领域、有时则也在其他社会领域里担任较次要角色时的表现为基础的，如果精英人物的录用不是基于非常严格的出身和血缘标准的话，它至少要包括两个阶段：(1)被录用担任低级角色，如各级议会或地方政府的成员，这些地方的任职者是潜在的中央领导人的储备库，然后(2)从储备库中挑选出人来担任较高级的角色。

显而易见，当代最普通的录用渠道是政党、地方和州政府(后者也有可能与政党渠道互相重叠交叉)、政府行政机构和军队。政党的重要性在某种程度上取决于它在选择最高领导人时所起的作用(在本章后一部分讨论到这个问题)，此外则部分地取决于它自己的录用渗透性。在美国的政治体系中，全国性的政党常常只是以地方为基地的领导人的联合。在部分的西欧国家，政党体系和严格的党内纪律意味着在党内长期工作是进入潜在的国家领导人储备库的必备条件。在这些体系中各政党是以其所得选票数的百分比获得议席的。个人则根据其在政党确定的名单上的位置获得其席位。这样，党组织对每个候选人的命运就有极大的控制权。①苏联和东欧国家的大多数领导人也认为党员身分是考虑录用的必要前提。非洲和墨西哥的一党制政权也是如此。在苏联、瑞典、西德和法国这样一些国家里，在地方政府中任职也是担任政党内部更高职务的必要的方式。

研究美国和英国政治的学者，或许最容易忽视文官和军事官

---

① 当然，在这些类型的体系中，也有各种不尽相同的情况，政党控制也不可能是一模一样的。

员机构也能成为进入国家精英人物的渠道这一事实。据匡特的调查资料，在发展中国家内，大约有四分之一的议员席位是由政府官员占有的，① 这在许多西欧国家，尤其是在西德，也已成为一种不断增长的趋势。毫无疑问，在那些由军队组织在最高层人物选择和决策中发挥强有力作用的国家里，通过军队等级制晋升的道路是精英人物录用的一个重要渠道。

考虑到最终被录用担当最高层法规制订和执行角色的个人的类型，所以在较低层次开放精英人物录用的渠道是重要的。此外，特别是在下层从事各种鼓动和动员工作的组织结构，能在更多吸收某些类型的公民上发挥特殊的作用。我们早已指出，最高层政治角色是与权力和地位的固有报酬联系在一起的，因而这些职务很有吸引力。多数政治家想当总统或参议员，多数上尉想当将军，多数税务检查官想当局长。我们关于公民参与所提出的观点同样也适用于精英人物的录用：政治家和政府官员往往从受过良好教育和经济地位优越的人中录用。普特南所做的广泛研究证明了以下四点：

1. 政治领导人是过多地从那些从事社会地位较高的职业的人和从名门出身的人中选拔的。

2. 行政精英人物的社会背景至少也要与政治领导人那样具有较高的地位。

3. 经济精英人物通常从具有甚至比政治和行政精英人物还要重要得多的特权背景的人中选拔。

4. 差不多在所有的国家中，受过高等教育都是各类精英人物的一个特征。②

---

① 威廉·B·匡特，《政治精英人物的比较研究》（贝弗利希尔斯：塞奇出版公司，1970年版）。

② 普特南，《政治精英人物的比较研究》，第2章。也可参阅安东尼·奥伯沙尔的评论，《社会冲突和社会动员》（恩格尔伍德克利夫斯：普伦蒂斯—霍尔出版公司，1973年版）。

尽管政权发生很大变化，受过教育者的人数总是大大超过应有的比例。事实上正如普特南所指出的，根据许多精英人物理论家的研究，在精英人物权力等级的阶梯上，越是向上，受教育者和地位有利者控制统治地位的情况就愈显著。尽管在美国有"小木屋神话"（以及录用渠道的渗透度较大），尽管说起来共产党的精英人物对处于社会的下层集团负有义务，但是，在这些国家中都同样存在着以上倾向。例如，在美国，1789年至1940年期间任职的总统、副总统和内阁成员中，体力劳动者和小农场主仅占百分之二，而只有四分之一是从劳动者家庭出身的。① 在东欧和苏联，领导人的出身较低，但是因出身或特别是因受过教育而社会经济地位优越的人，在这些国家中显然也占优势。在发展中地区这种倾向就更为显著。最后还应当指出，尽管我们一直在集中讨论录用一般的精英人物，但许多研究表明，在所有的政治体系中，革命领袖也往往是出身于中上层阶级的。农民运动的领袖往往出身于富裕农民或地方的专业人员的家庭，毛泽东只是其中最典型的一个例子。②

当然，录用不仅取决于自我选择，因为各种集团和政党组织都不遗余力地坚持为自己的队伍吸收成员，并动员那些符合他们所赞同的标准的人积极参与活动。一些研究出色地描述了美国的政党组织，为发展可靠的党的干部队伍所作的、有时是不顾一切的努力③。关于美国政党组织的一些研究表明，录用有好几种模式，从

---

① 普特南，同上书，第23页，引用H·杜威·安德森的文章，"我国领导人的教育和职业情况"，载《科学月刊》第40期（1935年6月），第511—518页。

② 普特南，《政治精英人物的比较研究》；奥伯沙尔，前引书。

③ 见塞缪尔·J·埃尔德斯维尔德，《政党：行为分析》（芝加哥：兰德，麦克纳利出版公司，1964年版）；刘易斯·鲍曼和R·博因顿，"党的地方官员的录用模式"，载《美国政治学评论》第60期（1966年9月），第667—676页；菲力浦·奥尔索夫和塞缪尔·C·帕特森，"一个农业县里的政治行动主义"，载《中西部政治学报》第10期（1966年2月），第39—51页；玛格丽特·康韦和弗兰克·B·菲格特，"动机、奖惩制度和政党组织"，载《美国政治学评论》第62期（1968年12月），第1159—1173页。

使用物质刺激和特别注重组织的延续性到解决问题的"业余活动者"的模式，这后一种模式是靠在短时期内的强烈努力来达到特殊政治目的的。① 有关研究表明，自愿性社团成员的录用和动员，这对成员的介入政治和能动性起着很大的作用，②也表明，刺激和手法也各不相同。③

各种不同的动员技术和成员标准，也可能以直接或间接有利于某些集团的方式同社会中的资源和人才的分配发生交互作用。一个十分有趣的例子就是中国清朝官员的挑选制度。他们是通过竞争性的考试而入选的。任何人都可以应试，因而很清楚是教育而不是社会地位成为挑选的标准。但是，文官考试需要多年的准备，而富家子弟则具有非常有利的条件，因为他们能有充分的时间用于学问。因此，这一制度实行的结果是使仕宦门第的优势地位永久保持，尽管选择结构在原则上并没有把仕宦门第或社会地位作为一种标准。④

当代世界的许多角色都需有文化，并且至少有足以胜任角色的某些特殊教育。很明显，许多技术官员角色就是这样的。例如，经济顾问、国有化企业的经理和教师等，都必须能读、能写、能算。仅由这一缘故，政府行政机构中的职业分布在全体人民中究竟有多少"代表性"，很可能主要视人民文化水平的高低和服务性职业部门的大小而定。⑤因而，部分地出于技术上的原因，对政党、立法

---

① 詹姆斯·Q·威尔逊，《业余的民主党人》（芝加哥：芝加哥大学出版社，1962年版）；康韦和菲格特，前引书；约翰·W·索尔和詹姆斯·W·克拉克，"业余活动家和职业活动家"，载《美国政治学评论》第64期（1970年9月），第888—898页。

② 见本书第四章的参阅书目。

③ 威尔逊，《政治组织》。

④ 昔特南，前引书，第2章。

⑤ 肯尼思·约翰·迈耶，"代议制的行政机构"，载《美国政治学评论》第69期（1976年6月），第526—542页。V·萨布拉马尼亚姆，"代议制行政机构：一个重新估价"，载《美国政治学评论》第61期（1967年12月），第1010—1019页。

机关和利益集团的角色来说，教育与社会地位同政治职位之间的关系就不象同文官角色那样密切了。在某些场合下，集团特定的目标对有的角色行为提出了更严格的资格要求。

精英人物的挑选

从所录用较低精英人物角色人中，必须挑选很少一部分人担任最高级的角色。当我们一般谈到精英人物的录用时，通常都会想到挑选这些精英角色的结构。在历史上，物色人员担任最高级的政治角色一直是关系国内秩序稳定，甚至政权巩固的一个重大难题。因为，正如前面所指出的，录用的高级角色常常与以后政策的形成有关，所以在这些角色的担任的问题上产生冲突是很普遍的。稳定的民主政权的重大成就之一，就是能调节这种冲突，从而所动员起来的是选票而不是武器。

在许多传统的政治体系中，录用功能中的挑选工作由分散的家庭、宗教和宗族结构来实施，遵循的是世袭继承的原则，酋长或君主的儿子差不多总是在父亲去世之际或多或少地自动继承王位。这一制度专门设计用来尽量减少在继承权问题上的争夺，以及尽量减弱挑选结构的潜在权力。这在当代机构中相当于资历制度，根据这种制度，一个组织用任命服务年限最长的成员这种半自动方式来挑选领导人。长期以来，美国国会中的委员会制度一直是在资历基础上运转的。虽然有时也遇到过挑战。如1975年好几个资历很高的委员会主席被免职了。事实上，正如罗宾斯·伯林格在一项关于许多种原始的和当代的政治体系权力继承问题的研究中所指出的，世袭制度也同样很难避免对继承权的挑战。[1]在他考察的许多非洲王国中，继承通常是国内流血冲突的诱因，地方首领和野心勃勃的权力觊觎者拥戴着各个要求获得王位的王

① 罗宾斯·伯林格，《权力的过渡：政治继承权研究》(纽约：哈考特·布雷斯·乔瓦诺维奇出版公司，1974年版)。

表 5.5　　当代政治体系中行政首脑的选择(1977年)

国　家[1]	行政首脑职位	选择机构[2]	继承后政权保持巩固的次数[3]
美　国	总统	政党/选民	很经常
瑞　典	首相	政党/议会	很经常
加拿大	总理	政党/议会	很经常
西　德	总理	政党/议会	经常
法　国	总统	政党/选民	两次
日　本	首相	政党/议会	经常
奥地利	总理	政党/议会	经常
英　国	首相	政党/议会	很经常
以色列	总理	政党/议会	经常
捷克斯洛伐克	党的书记	政党	经常
意大利	总理	政党/议会	很经常
苏　联	党的书记	政党	经常
西班牙	国王	世袭	无经验
保加利亚	党的书记	政党	经常
南斯拉夫	总统和第一书记	政党	无经验
墨西哥	总统	政党/寡头政治集团	很经常
巴　西	总统	军队/寡头政治集团	经常
秘　鲁	总统	军队	一次
中　国	党的主席	政党/军队	一次
埃　及	总统	军队/寡头政治集团	一次
尼日利亚	总统	军队	两次
肯尼亚	总统	政党	无经验
坦桑尼亚	总统	政党	无经验
印　度	总理	政党/议会	三次

1. 国家是按照经济发展水平排列的，即以 1973 年的国民生产总值(见表1.1)为准。

2. "政党/议会"的标准指的是典型的议会制。在这些体系中，政党选择领导人，竞争性的选举决定在国家议会中各政党的席位，议会中的政党选择总理或首相。

3. 一个政权如至少经过三次以上的权力继承而仍巩固才被称为"经常"。

子。① 事实证明，世袭制并不如人们想象的那么稳定，因为在危机时期不能完全忽视支持王族中有能力者当政的要求。由于继承顺序的排列常常是很复杂的。研究英国历史的学者自然是熟知这一问题的，从玫瑰战争到由都铎王朝亨利七世统一的这段历史就是一个很好的说明。

表 5.5提供了在一系列当代政治体系中运转的行政首脑角色选择结构的实例。由于在当代政治体系中，有必要进行普遍的努力来动员基础广泛的政治资源，支持选择某些行政首脑，这就表示了政党重要性的一个方面。政党在表 5.5中的频繁出现，无疑还反映了世俗文化中合法性的实质：统治者的行动必须实现使被统治者得利的诺言。在表 5.5所列的国家中，只有西班牙仍规定以世袭制方式作为挑选具有重要作用的行政首脑的机制，随着西班牙进入了佛朗哥以后的时代，国王还能保持多少权力尚需拭目以待。

在表5.5中，人们最熟悉的选择结构是在竞争性政党制度下的总统制和议会制形式，在美国和法国这样的总统制形式中，政党挑选参加提名的候选人，选民在候选人中选择。墨西哥体系在形式上与此相近，但革命组织党占了这样明显的优势，以致半个世纪以来选民的作用只是对该党选择的一种认可而已，这种选择本身又是在党内各派领导人之间以及同其他全国性集团之间进行复杂的讨价还价形成的。

在议会制形式中，行政首脑的选择不是直接由公民选举而完成的。确切地说，是由政党以这种或那种方式选择领导人，而后由选民投票决定政党在议会的席位。如果只有一个党赢得多数席位，该党的领袖就成为总理；如果没有一个党赢得多数席位，那

---

① 罗宾斯，上引书。罗宾斯不仅论述了当代世界部分地区的继承问题，也论述了中国帝制时代的清朝、古代印度和四个非洲王国的继承。

么就得进行磋商，从而产生某个能掌握议会联合多数的总理——或至少不会被议会联合多数所击败的总理。有时，一个总理只是由于得到一个有敌意的议会的默许而存在的，议会能随时迫使总理辞职，但是也会因为没有很强的替代者能够获胜而不这么做，这种情况在意大利是屡见不鲜的。

在竞争性的总统制和议会制中，行政首脑的任职期限是随着举行新的选举而定期更新的，或者是挑选一个继承者，或者是在职者留任。只要政党和选举议会结构产生了明显的挑选多数，只要所有的活动者都遵守选举的结果，这些体系就能非常稳定地运转，并能把录用同政策综合和创新直接结合起来。

表5.5也说明了非竞争性政党的作用。前面已指出，在墨西哥选择是在政治寡头的谈判过程中进行的，这种谈判是在革命组织党内部以及围绕该党和不得连任的在职总统而展开的，① 尽管这个录用过程多少有些封闭的性质，但是不得连任的规定确实促进了人员的定期变动，并常促使政策的变化。政党和半竞争性的选举确实也带来了公众的普遍参与。在苏联、捷克斯洛伐克和保加利亚这三个共产主义体系中，共产党控制程度要大得多的统治集团挑选第一书记或地位与之相当的官员。在两个东欧国家中首脑选择常与苏联进行某种磋商或得到其认可。特别是自从1956年匈牙利起义和1968年苏联入侵捷克斯洛伐克事件以来，很清楚这些国家的挑选制度并不能看作是不受苏联的支配的——后者为了维护它的政策否决权，随时准备进行军事干涉。主席团和中央委员会中党的高级领导人之间磋商谈判的复杂性通常是没法进行全面分析的。但是，可以断言在这些没有规定任期或其他任职限制

---

① 见罗伯特·E·斯科特古，《过渡中的墨西哥政治》（修订版）中的论述（厄巴纳，伊利诺伊大学出版社，1964年版）；弗兰克·布兰登堡，《现代墨西哥的形成》（恩格尔伍德克利夫斯，普伦蒂斯—霍尔出版公司，1964年版）；罗杰·P·汉森，《墨西哥发展的政治》（巴尔的摩，约翰·霍布金斯大学出版社，1971年版）。

的体系中，继承不是一个简单的问题。因此，任职者必须始终警惕有可能发生象1964年把赫鲁晓夫从苏联领导层中赶出去那种类型的党内政变。但是，作为政治体系，等级制的政党挑选结构在维持自身方面是相当成功的。

在表5.5中往下的那几行显示了较贫穷国家很大的不稳定性。因为这些国家的政权通常缺乏处理继承权危机的经验。在南斯拉夫、坦桑尼亚和肯尼亚，国家政权的缔造者仍然在世当政，一党的选择结构在挑选接班人问题上能否发挥作用还有待观察。秘鲁和尼日利亚的军人政权对在表中未列出的许多军人政府来说是有代表性的：即没有其他的结构表现出要取代军人统治或军人政府来挑选领导人的任何迹象，但是又很少有人能长期处于统治地位而不遇到一次政变。在埃及和巴西的混合的文官—军人寡头政体，通过参与和强制兼用的办法，对国内各种权力派系作出反应和控制，从而获得了很强大的生存力。印度通过选举和正常的议会程序已经有了两次权力交替：从尼赫鲁到夏斯特里，再到英迪拉·甘地。1978年甘地宣布紧急状态并中止各种自由时，印度似乎处于危机之中。但是1977年进行的选举仍然是合乎宪法的，因而导致了第三次正常的权力交替。

对精英人物角色实际作为的诱导

我们一直认为，体系功能的实际作为对于体系的维持或适应是至关重要的。精英人物角色的录用是这些基本的体系功能之一。在传统帝国和独裁政权中，统治者以自己终身在位为主要目的，似乎是把录用作为必须加以最严格管制的体系功能而高度重视的。通过仔细挑选忠诚可靠分子来担任军队和文官机构中关键的领导角色，以及通过对继续支持他们统治的人提供强有力的诱导，统治者就可以控制次级体系的自主活动。军队首脑或专制的独裁者对其亲信予以重赏，而对不能完成使命者或不忠的人则加以严惩。

现代的极权主义体系已感到，通过同时操纵政治社会化、政治录用和政治交流流程，就能取得效果较好、效率较高的控制。他们作了种种努力通过社会化向全体人民逐渐灌输忠诚思想，录用效忠于政权的积极分子以及限制和管制信息的交流。但是，如果录用只作为大规模控制模式的一部分的话，那么无论在选择方面或是在鼓励方面，录用这一环也不能忽视。比如说，苏联的人员挑选在很大程度上是通过一种叫做“任命名单”的方式来完成的。“这个词指的是一张列有关键性职位的单子。对这些在位的人员任命是在某个特定的党的部门的监督下完成的。这个部门的官员是苏联政治录用中的最高选择人。”①而党的最高级角色本身的人选问题，显然是通过在职领导人之间小心谨慎的磋商来完成的。这取决于他们当中谁在目前控制了关键的资源。最高级领导人的班子在内部结构上可能是等级制的，分裂的，或者甚至是相对平等的。

对角色作为的诱导同样也是小心谨慎的加以控制的，并且建立了一套复杂的诱导制度，这就使除了最高领导人之外，谁都难以在行动中拥有很大的自主。道义上的诱导（呼吁对党和国家的认同意识和意识形态的价值观），物质诱导（优惠的薪水，高级的公寓和乡村别墅，以及高级官员的旅游等）和强制性的诱导（对任职期限的控制，或警察、党和行政机构的监督及向强制中心打报告），所有这些都用来保证对角色作为最大限度的控制。为了避免警察或军队可能进行的干预或发动政变，党渗透到了这些机构的各个层次。正如我们下一章将要讨论的那样，政治交流方面的控制对限制新的、未经认可的结构形成，起了关键性的作用。

在民主体系中的挑选和诱导方面也存在着录用控制。这些控

---

① 普特南，前引书，第53页；也可参阅弗雷德里克·C·巴洪，《苏联政治》，第2版（波士顿，利特尔—布朗出版公司，1972年版），第7章。

制既保证法规执行角色的服从，也是对法规制定者和未来的法规制订者的约束。对精英人物任期和重新委任的控制，是民主体系中精英人物录用的一个重要方面。也同样存在着连任的诱导。例如，美国体系中的联邦最高法院就有权宣布国会制订的法律和总统的行动为违宪。如果角色的作为严重越出许可的范围，有弹劾程序可用来处理任何最高角色，哪怕是总统这个角色（如最近迫使尼克松总统辞职的事件）或是最高法院法官的角色。其他民主体系则以不同的方式运用这些诱导和选择程序。

在分析录用，尤其是在分析精英人物角色的作为时，有一套政治结构特别值得注意。那就是由合法地独占强制工具——军队、警察和其他保安力量的政治结构所组成的。如一旦能够实施的话，强制力量就可能压倒其他政治资源。一个社会的保安力量，由于拥有武器，并受过使用武器的训练，而其组织又是根据便于运用武器而专门设立的，因此这种力量总是构成了对政权的潜在威胁。它们可以使用自己有组织的强制力量，以自己的控制权和决策结构来取代现有的挑选结构和诱导结构。如上所述，大多数政权的变化是同暴力有关的，大多数民主政体的被推翻都与军事行动有关。

然而，军事组织拥有强制资源，这并不一定就意味着在所有的政治体系中都是军事组织发号施令。在民主政权中（或就这问题而言，在一个文官独裁的组织中）军事组织并不是作为制订法规的结构或政治录用结构而建立起来的。军队内部的指挥系统是为了国家安全的目的，以服从为基础的，而不是为了进行政治干预。军事结构是为了执行法规，而不是为制订法规或选择精英人物而组织起来的。军人要作效忠宣誓，从一开始就是为了被录用来服从合法权力当局而不是为了推翻当局的。因此，如果一个高级将领突然命令其部下进犯首都，等级森严的指挥结构可能不会随之行动起来。如果要求军事单位在它们正常的活动范围之外行动，它

的指挥结构就有可能分崩离析。

关于成功的和未遂的军事政变的研究清楚表明，试图发动政变推翻一个具有强有力合法地位的文官政权，不仅是很困难的，而且几乎是不可能的。五十年代后期的巴西就提供了这样的例证。尽管以前有过某些成功的干预，军队在1955—1964年期间的企图仍然是有的成功，有的失败。当文职政府的合法性降低时（如民间报纸撰文要求军队出面干预），以及政府政策引起人民的恐惧和争端时，军队的企图便能成功，而当一小部分军官试图动员其他人而又缺乏充分的民众基础时，这些企图就失败。①

法国的例子也很是颇有启发的。在1958年的骚乱中，在阿尔及利亚的军官为一项深感与他们利益相关的事业而团结在一起，而法国大陆的法国人对这一共和国并不热爱或者无心去保卫它，在这种情况下，戴高乐作为一个能够控制局面而向新政权过渡的人物挺身而出，这确实令人宽慰。戴高乐显然满足了军队的要求，从而避免了一场对大陆法国发动的伞兵袭击。在1962年骚乱中，军队分裂了。一些军官立场明确，他们拒绝采取反对戴高乐的行动。法国的文官势力也都团结在新政权周围，甚至连共产党人也呼吁进行武装抵抗保卫第五共和国，所有政党都举行集会和游行，政变失败了。②

民主政府为保持对军队的控制使用了各种策略，但没有一种是安全可靠的，如果民众对政府态度冷漠或者怨声载道，那么，即使极少数军人也能推翻一个文官政府。事实上，军官们要在一个较小的军队组织中把有不满情绪者组织起来，可能是比较容易的。不是所有的国家都能把军队保持在很小规模上——这里还有一个

---

① 见艾尔弗雷德·斯蒂芬，《政治中的军队：巴西变化中的模式》（普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1971年版）。

② 例如见克劳德·E·韦尔奇和阿瑟·K·史密斯，《军队的作用和控制》（北西图埃特，马萨诸塞，达克斯伯里出版社，1974年版）中叙述。

国家安全政策需要的问题。如果职业军人开始把干涉国家价值问题视为自己的责任，如果他们认为文官政府无法维持秩序，或是认为文官政府只是忙于其他一些国家目标（如国际安全、货币稳定、经济增长或诸如此类），那么职业军人就可能以带有明显的职业特点的方式进行干预。1964年，巴西就发生过这种情况。只有当政府能够防止其他平民集团呼吁军队出面干预，能够避免干涉军队自己内部的晋升和纪律结构，能有一点国内秩序和国家安全的时候，军队干预的可能性才能降低到极小的程度。①

5.4 录用标准和现代化

在关于录用的研究中，主要方式的区别在于：究竟是注重出身门第，还是注重成就建树。按前一种方式，有些人只是因为血统关系和社会地位才被选中担当某个角色的。这种录用方式可以建立一大批候选人，也可以特别选择某一个人。例如，沙特阿拉伯就是注重出身门第的。沙特王室的成员控制了社会中所有重要的精英人物角色。但在特别选择某一个人担任国王、总理等这一层次上的领导人时，就较多地注意到成就建树的标准了。这就是，那个人是否具有作出优良政绩的技术和领导艺术，他的政策倾向是否反映出其他重要王家成员所希望的内容。然而，在其他许多传统的社会中，王位的继承序列，而且很可能包括其周围角色的继承序列，是更为明显地由传统的规则确定的：即长子或长女继承权。不

---

① 一般可参阅韦尔奇和史密斯，《军队的作用和控制》中的书目。特别可见塞缪尔·E·芬纳，《马背上的人》（伦敦，帕尔·马尔出版公司，1962年版）；罗伯特·P·普特南，"试释拉丁美洲政治中的军队干预"，载贾森·L·芬克尔和理查德·W·加布尔，《政治发展和政治变革》，第2版（纽约，约翰·威利出版公司，1971年版），第284—304页；塞缪尔·P·亨廷顿，《变革中社会的政治秩序》（纽黑文，耶鲁大学出版社，1968年版），第4章，也可见第8章。

过，大多数的传统社会都有某些方法来保证实行贤明的统治，或者通过能左右大局的顾问角色，或者更残酷地，把一些不称职的清除掉。

普特南关于政治精英人物录用的研究表明，在精英人物的选择中所用的成就和建树的标准有好几种类型。① 其中最明显的是技术专长标准，特别是由于精英人物角色的作用需要有涉及其他社会过程的多方面的活动能力，因此技术专长越来越成为一个重要的标准。显然各个精英人物角色，在所要求的技术专长的类型上也是各不相同的。对于所涉及的技能，精英角色在作决定时的自主权，以及环境的安定与变易，都有其影响。有人说，在单纯从事政治的角色中，受过教育的人占优势的情况不如在政府行政官员角色中那么显著，这显然在一定程度上反映了对纯政治角色的技术需要是不太明显的。

普特南指出，组织和说服能力是第二种才能标准，几乎所有社会对最高级领导人角色都十分注重这一点。专门化的输入角色必须与人讨价还价，进行谈判和动员对方，以便统一各种政策。各种具体的亚文化对这些技能重视的程度，也是完全不相同的。普特南关于政治家的研究表明，意大利和英国的精英人物在考虑什么是优秀的政党领导人的最理想特征时，各自强调的价值观念就不一样。② 尽管两者提到技术的次数相差无几，但所有的意大利议员都很重视意识形态和智力方面的才能，而英国人对此却不予重视。在英国的下院议员中，工党议员强调人与人之间的调解和说服的技术，而保守党的议员则注重在公共场合的号召能力。政治体系之间的这些以及其他差别，也许不仅多少表明了次级集团和冲突环境中的价值观，而且表明了领导人为建立联合必须在公共或私

---

① 普特南，前引书，第3，7章。

② 普特南，前引书，第64页。

下场合中发表言论的需要程度。

普特南还提出，在所有政治体系中，政治上的忠诚和可靠都是精英人物角色录用的选择标准。当然，这一标准是由各个政治体系所确定的，可以是对独裁制中的个人领袖、君主制中的帝王以及极权体系中政党的忠诚，也可以是对民主制度中的政权和宪法的忠诚。根据对政治过程结构的忠诚来选择下属，可能意味着与根据对政策的忠诚的选择相同，也可能意味着次于对政策的忠诚可靠。挑选人员担任政治结构中的职位，如总统、议员、中央委员会主席、内阁部长等等，被选任者既是过程角色又是政策角色。正如我们已经论述过的，过程和政策在录用过程中已成为密切相关的统一体。因此注重成就型的录用者总是密切注意角色兼能发挥的这两种功能，也就毫不足奇了。

录用的选择者对他们所选择对象的未来角色可能发挥作用的各方面各有重点，各种标准之间不是没有冲突的。其中最为人所熟知的冲突之一，就是，共产党中国以及所有共产党国家围绕着的是以意识形态的信仰和对党的忠诚，还是以专长技术为根据而录用人的问题长期来争论不休①。在军队和政府行政机构中技术性的、但又是在政治上敏感的领域里，"红"与"专"的标准之间的冲突更是难以解决。这部分是因为重点的不同，是着重对党服从，在意识上保持一致，还是着重高效率的技术能力。中国在六十年代动乱期间，由于忠诚的缘故撤换在职人员，就把高效率的政策执行搞乱了。另一方面，某些关键性的技术领域(如军队的核研究班子等)，显然未受这些争议的影响。

冲突也可能涉及不同的文化和环境对所需要的有效作为持有不同的认识。表5.6显示了美国和日本的精英人物各自有不同的

---

① 见赫伯脱·弗朗兹·舒尔曼，《共产党中国的意识形态和组织》(伯克利与洛杉矶：加利福尼亚大学出版社，1966年版)。

表 5.6 美国和日本的精英人物对优秀领导人应当具备哪些品质的看法

品质的总类型	具体品质	美国(人数:42)	日本(人数:42)
个人的	热情	4.8%	26.2%
	诚恳	0.0	16.7
	可靠	0.0	4.8
作为	具有关于人的知识	11.9	0.0
	愿做代表	11.9	2.4
	果断	11.9	11.9
	愿倾听他人意见	9.5	16.7
规定的	诚实、公正、正义	40.5	0.0
其他	其他	9.5	21.3
总计	总计	100.0%	100.0%

资料来源:刘易斯·奥斯汀,《圣人和武士:美国和日本精英人物的政治文化》(纽黑文:耶鲁大学出版社,1975年版),第22—23页。奥斯汀的抽样由高级的企业经理和政府官员组成。

衡量优秀领导人的标准。在日本人的价值观中,为人热情和诚恳被认为是优秀领导人必备的品质。美国人则着重诚实不欺和平等待人。但两方面很可能都准确地认识到在他们的文化环境下,高效率的领导,要求各种不同品质的综合。①

在所有社会中都可以看到注重出身门第和注重成就建树的方式之间复杂的交互作用,尤其在现代社会中集团代表问题上表现得最为明显。一方面,家庭成员、朋友、种族集团、传统委托人、宗教集团成员,某些特别居住区的居民等,这些集团成员的录用似乎都强调出身门第的标准。但在另一方面,这样做的目标可能是为了确保获得合乎这些传统标准的关键集团的效忠和支持。建立这种平衡的政党候选人名单的办法,在大多数现代民主制中是常见的。许多国家的内阁组成通常也是如此,甚至一党制和共产党体系

① 刘易斯·奥斯汀,《圣人和武士:美国和日本精英人物的政治文化》(纽黑文,耶鲁大学出版社,1975 年版)。

中对行政和立法角色的录用也一样。关于这点，在很大程度上取决于出身门第关系对政策倾向及社会认同性的影响程度。如果确有影响的话，即使选择结构着重的是成就和建树标准，人们仍然能够期望看到渗透到录用中的出身门第关系。

尽管我们一直强调的是角色选择阶段的录用倾向，但这些论述有许多也同样适用于考虑角色作为所提供的诱导方面。在世俗文化中，对角色作为的诱导是直接针对那种作为的具体的和明确规定的方面的，目标显然在于确保其遵循既定的路线。我们已经提到，在世俗文化中，领导人的实际作为可能会受到的牵制较多，因为基于知识的评价标准越来越明确，因而运用起来也就更为严格。

5.5 结构分化和政治发展

结构分化就是建立新的专业化政治角色。在很多情况下，这样的角色分化都导致了能力和实际作为的增强。同时，分化也造成了其本身的、在大量专门角色之间的协调和交流问题。从动态的、体系观点出发，人们可能会问，这样的分化是怎样产生的，因为成功地建立新角色和新结构，肯定要比仅仅通过诱导或挑选使个人进入现存角色更困难一些。

看来新的角色——特别是，但不一定是，更为专门的角色——的引入一般有三条途径。第一种，恐怕也是历史上最常见的一种，即由于外部压力而强行设立新的角色。随着中央的统治者通过武力控制了地方的首领后，巨大的传统王国就出现了。历史上的官僚帝国则通过征服各种各样的部落和社会而扩大了版图。① 被征

① 例如，可参阅伯林格，前引书；马克斯·韦伯，《社会和经济组织的理论》（纽约，牛津大学出版社，1947年版），第341页；S·N·艾森施塔特，《帝国的政治体系》（纽约，格兰科自由出版社，1963年版）。

服的民族发现，新的顺从者角色强加在他们头上了，而他们的领导人则被迫参与统治和管理结构。与此相似，新独立的原殖民地国家所继承下来的许多政治和管理结构，最初也都是由当时的殖民统治者强加给他们的。

的确，如果人们考察一下上面表 5-5所列国家中许多结构的由来，看来好象在许多情况下，外部的强力都起了重要的作用。在大多数如印度、尼日利亚和肯尼亚这样的原殖民地国家里，现代行政机构都是在殖民统治下开始有的。西德和日本的民主宪法，包括选举制度和立法结构，都是在盟国占领下强加给这些国家的。苏联武装力量在第二次世界大战后建立和维持保加利亚和捷克斯洛伐克的共产党统治时，以及1968年再次把渗透性的独裁统治强加给捷克斯洛伐克时，都起了关键性的作用。

第二种结构革新途径是通过**富有创造力的领导**进行的。也就是说，为了使一个集团、一个派系以至整个社会增强达到某些目标的能力，这些领导集团便建立了新的角色和结构。这种情况可能是为了对付诸如入侵威胁、抗洪、救济饥荒之类的外部危机而作出的努力。此外，新的领导抱负也可能会带来同样的结果，例如他们意欲征服别国，改变宗教信仰，或改善公民的生活水准。领导人为了对付现存社会结构无法处理的挑战而引用新的结构形式。然而，这些挑战有可能是对他们的压力，也有可能是因新的抱负而产生的。

在历史上西欧国家缔造的过程中，战争的挑战似乎是主要的推动力，它既是威胁又是机会。从十五世纪到十七世纪战争发生率和激烈程度剧增。十八世纪略有和缓，十九世纪时骤然下降，但到了二十世纪又灾难般地上升了。① 国家建立的决定性时期始于

① 见昆西·赖特，《战争研究》（两卷）（芝加哥：芝加哥大学出版社，1942年版）。

十六世纪，当时国际冲突数量之多和规模之大几乎比上一世纪增加一倍。在这个高峰期形成的国家有法国、奥地利、俄国、英国和西班牙。到了十七世纪，国际争端的规模几乎扩大到三倍，这时，在原有的国家中又加进了瑞典、荷兰和德意志各邦。普鲁士是在十八世纪作为一支主要力量介入冲突的。战争新的规模和范围，促使这些国家的领导人开始大规模地扩充军事力量。动员人力物力保持军事实力的需要，反过来又要求发展庞大的、权力更为集中的政府行政机构。为了实现各国领导人雄心勃勃的目标，同时也为了对付国内外的威胁，在整个的这一时期中，主要的欧洲国家都扩大了其领土，增强了中央政府权威的自主性，设立了大批管理税收、征兵、军事训练、食物供给等的专门的政府行政机构。① 这些机构是在战争的压力下，一方面通过仿效其他国家成功的革新，一方面也是通过不断的摸索研究而发展起来的。

当然，不仅是国家领导人，就是急于为自己和自己的追随者获得新报酬的次级集团的领导人，也参加了新结构的设置。在十九世纪末和二十世纪初的西欧，新兴工人阶级的领导人都努力建立能够争取比较平等的社会地位的工会和政党组织。在二十世纪的殖民地国家中，象印度的圣雄甘地和尼赫鲁这样伟大的领导人就逐步建立了一套唤起印度人民为独立而斗争的组织。正如欧洲受国际战争和国内冲突的环境刺激而产生了早期中央集权的政府行政机构一样，在二十世纪更为艰苦的为自由斗争中发展起来的游击战组织，对象中国、古巴、越南和南斯拉夫这样的国家中出现的政治结构起过并继续起着关键性的作用。

当然，美国人对由于战争和革命斗争的需要和机会而产生的创造性的领导这一点是熟知的。美国宪法就是精心创造新政治角

① 见查尔斯·蒂利编《西欧民族国家的形成》（普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1952年版）。

色的典型范例，也就是观念、仿效和制宪会议代表间的艰苦政治磋商的结合。但是，魏玛德国的遭遇却表明，制订宪法不是能一蹴而就的。许多前殖民地国家满怀民主参政希望，最终都失败了，这就进一步证实了这一教训。戴高乐总统在建立法国总统制中，成功地发动了结构改革，然而，1968 年的动乱表明，结构上的变化若不伴随着文化和政策上的变化，可能还是不够的。三十年代，墨西哥的卡德纳斯把动员集团、组成联合和革新结构结合在一起，形成了墨西哥政党制度现在的模式，并加强了文官对军队的控制过程。① 在铁托领导下的南斯拉夫，肯雅塔领导下的肯尼亚和尼雷尔领导下的坦桑尼亚，都存在作为个别人或小集团创造性领导产物的国家结构，这些国家结构还有待于经受在它们各自的创造者去世后能否继续生存下去的最终考验。

第三种主要的结构革新形式是使现存结构适应新的情况。一个典型的例子是，在十九世纪和二十世纪初的西欧，由于行政官员们试图实行新的社会立法，并设法使旧的法规适应于变化中的社会，因而行政官员角色逐渐扩大，专业化不断增强。当行政官员意识到新的问题和新的个人机会，并努力创造出收集情报和处理重大复杂工作的方法时，行政官员干预的新模式就产生了，② 适应是

---

① 见斯科特的论述，前引书，以及韦恩·A·科尼利厄斯的文章，“国家缔造，参与和分配，卡德纳斯领导下的政治和社会改革”，加布里埃尔·阿尔蒙德，斯科特·弗拉纳根和罗伯特·蒙特合编《危机、选择和变革》(波士顿，利特尔—布朗出版公司，1973年版)。一般的关于政党机构缔造的论述，可见塞缪尔·P·亨廷顿，《变革中社会的政治秩序》(纽黑文，耶鲁大学出版社，1968年版)。

② 奥利弗·麦克多诺，《政府发展的模式，1800年—1860年》(伦敦，麦克吉本和基出版公司，1961年版)；皮特·索依纳斯，《福利国家的精英人物》(纽约，自由出版社，1966年版)；休·赫克洛，《英国和瑞典的现代社会政策》(纽黑文，耶鲁大学出版社，1974年版)。也可参阅对政府行政机构在面临变化着的环境和困难的目标时所作的努力的有趣论述——也可见内奥米·凯登和艾伦·怀尔达夫斯基，《贫穷国家的计划和预算》(纽约，约翰·威利出版公司，1974年版)。显然，并不是所有的适应努力在改进实际作为方面都是成功的。

通过把仿效其他地方试验过的模式、创造新的问题专业化模式和个人在试验多种不同角色的处理方法时的偶然成功加以巧妙结合而发生的。由于结构的规模和专门化的长处，常见的结果就是分化。

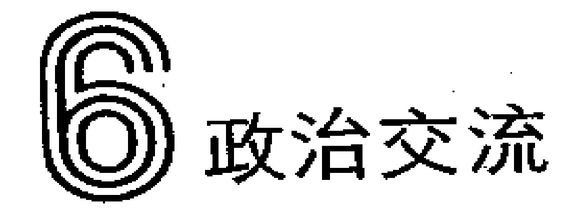
简言之，在战争或革命摧毁了旧秩序后，一个创造性的领导人建立一种新秩序或者一群制宪者在一起聚会，这种惹人注目的事件是激动人心的历史转折点。但是关于这些事件不应使人无视在较小范围内持续发生的强制、适应和革新过程。现在的英国政治体系是在1832年中产阶级和无产阶级的不满情绪创造性地动员起来之后，辉格党人相应进行选举改革的产物，① 也是无数不引人注目的政治事件、政府行政机构中发生的事件和个人成就的产物。今天苏联的政治体系是 1917—1921 年布尔什维克的胜利及列宁、斯大林建立庞大的国家和政党统治机构的产物，也是工厂管理者努力完成定额和集体农庄农民精心耕作自留地的产物。

特别是在世俗文化中，由于角色和结构是根据他们在实际作为中的成就来评价的，有意识地努力改进作为，其结果常常是结构中不断发生小的变化。政府无时无刻不在小范围内进行着重新组织，例如利益集团的形成；党的区分部委员会的重建和巩固；议会委员会各种规则的改变。维巴和尼发现，美国成年人中报告自己为谋求解决某些共同体问题有时曾参加组成一个新集团或新组织的占百分之十四。② 一个社会中在任何时候所存在的结构，不仅是政治领导人伟大革新的产物，而且也是公民为改善自己的生活，行政官员为改善自己的地位，政党领袖动员民众支持而作的所有细小努力的产物。

---

① 见小G·宾厄姆·鲍威尔，"渐进的民主化：1832年英国改革法案"，载阿尔蒙德，弗拉纳根和蒙特，前引书。

② 维巴和尼，《美国的政治参与》，第352页。



6 政治交流

长期以来，政治领袖和政治理论家都同样认为交流对政治体系具有重要的意义。民主政治理论家一贯坚持必须保障新闻自由和言论自由，从而实行人民对统治者的监督。而独裁领袖则主张控制这些机构，操纵可能传给公民的信息。所有居民和政府官员都依赖于他们得到的信息和他们传递信息的效率。历史上的大帝国和现代国家都有专业化的交流结构并把重要资源用于促进交流的特征。例如，成吉思汗统治的蒙古游牧部落是由一套精心建立的骑马邮递系统来联系的（很象美国的小马快递信件的邮政制度），这些骑马的邮递者能以惊人的速度穿越亚洲广袤的大平原。从原始部落的鼓手、信使和烽火信号，到中世纪的传令官，再到总统的新闻发布会和政府行政机构的备忘录，各种政治体系创造出了特殊的交流结构和技术来达到它们各自的目的。

现在有人提出整个政治学的内容都可以从交流出发，根据信息以及产生信息和决定其影响力的各种因素来重新认识。① 正如某位作者指出的，同研究交流和比较政治学有潜在关系的著作几乎难以胜数。② 一般的系统理论家、经济学家、社会学家、大众传播工具的研究者和许多政治学家都强调交流过程的重要性。③

我们不想用交流来改造所有的政治思想，也不认为只有交流活动才是理解其他政治功能的因素，我们认为采取一种中间道路最为有益。我们可以集中研究政治体系中最一般的和最有意义的信息流通，分析和比较实施这一基本的体系交流功能的结构。按此方式，对交流的分析作为一个结合在我们理论框架中的重点获得了实用价值。交流功能的实施并不包括所有其他政治功能，但构成了这些功能得以实施的一个必不可少的前提。因此，我们将把政治交流功能作为与政治社会化和政治录用并列的第三个体系功能。政治交流功能的实施，同一个社会中政治文化和结构的维持或变更密切相关。在简要地论述了实施交流功能的结构类型后，将考察开展政治交流对政治生活的体系、过程和政策层次的影响。

6.1 交流结构的类型

人类交互作用的任何形式都涉及交流，如电台和电视之类的大众传播工具只是社会中最专业化和最分化的交流结构。为了

---

① 卡尔·W·多伊奇，《政府的神经》（纽约：格兰科自由出版社，1963年版）。

② 理查德·弗根，《政治与交流》（波士顿，利特尔—布朗出版公司，1960年版）。

③ 史蒂文·H·查菲编《政治交流、研究的问题和战略》（贝弗利希尔斯，塞奇出版公司，1975年版）是最近出版的一本很有用的概述。关于较早的一些著作，可见卡尔·W·多伊奇，《民族主义和社会交流》（纽约，约翰·威利出版公司1953年版）；诺伯特·韦纳，《人作为人来使用，控制论和社会》（花园城，道布尔戴，1954年版）；M·德弗勒和O·卡森，《信息流动》（纽约，哈珀—罗出版公司，1958年版）；丹尼尔·勒纳，《传统社会的消逝》（格兰科，自由出版社，1958年版）；J·G·马奇和赫伯利·西蒙，《组织》（纽约，约翰·威利出版公司，1958年版）；彼得·布劳，理查德·斯科特，《正式组织》（旧金山，钱德尔，1962年版）；文德里安·M·麦克多诺，《信息经济学和管理体系》（纽约，麦可喜出版公司，1963年版）；卢·派伊编《政治交流和政治发展》（普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1963年版）；施拉姆，《大众传播工具和国家的发展》（斯坦福：斯坦福大学出版社，1964年版）；伊斯顿，《政治生活的系统分析》（纽约，约翰·威利出版公司，1965年版）；西摩和尤尔，《大众传播工具：政治影响？》（贝弗利希尔斯，塞奇出版公司，1974年版）。

对政治体系进行比较和分析起见，把可能发挥交流功能的结构加以分类是很有裨益的。这些结构存在与否，通过这些结构的信息量的多少，以及这些结构不受控制的自由程度，所有这些对政治体系都具有重要意义。根据我们研究的目的，交流结构可以分为五种类型：(1)非正式的面对面接触，有时称为初级交流；(2)非政治的社会结构，如家庭、经济或宗教组织等；①(3)政治输入结构，如政党和其他对于政治过程输入多少是专业化的组织；(4)政治输出结构，如政治行政长官、立法机关和政府行政机构；(5)专业化的大众传播工具，如报纸、杂志、电台和电视。

在任何政治体系中，非正式的面对面接触的作用都是不应低估的。现代社会科学研究有力地证明，在最发达的交流体系中存在各种非正式渠道。卡茨和拉扎斯菲尔德发现，大众传播工具并未对许多人产生直接影响。② 相反，某些由于这种或那种原因对政治事件颇感兴趣的人，常与朋友、邻居、同事交流信息和看法的人，成了舆论传导者。正是这些人在解释由传播工具和其他接触所得到的信息，也是这些人直接形成了他人的认识和信仰。卡茨和拉扎斯菲尔德把社会地位和个人的合群性这两个特点，作为确定在美国一个人能否承担这样的舆论传导者角色的最重要因素。

哈里克在研究埃及农村的舆论传导者和大众传播工具时得到的看法是，非正式的传递对公民了解政府政策不起主要作用。③ 但是，他仍然发现，还有百分之三十七的村民是通过其他人的口头传递间接地了解到他所调查的三项政策——储蓄政策、计划生育

---

① 所谓"非政治"，我们指的是并非专门从事政治活动。

② 伊莱休·卡茨和保尔·F·拉扎斯菲尔德，《个人的影响》(格兰科，自由出版社，1955年版)。

③ 艾利亚·F·哈里克，"埃及农村的舆论传导者和大众传播工具，再论交流设想中的两级流程"，载《美国政治学评论》第65期(1971年9月)，第331—740页，也可参阅哈里克评论的著作。

和社会主义。如表6.1所示，这种个人传递对尚未拥有收音机的人特别重要；文盲似乎也深深地依赖于这种个人的口头传递。

表6.1　　埃及农村来自大众传播工具的信息直接和间接的流程

回答者的特点	了解政府政策（储蓄、计划生育、社会主义）的方式			
	通过传播工具直接接受信息(%)	通过他人口头传递(%)	总计	调查人数
有收音机者				
识字	73	27	100	45
不识字	62	38	100	29
无收音机者				
识字	50	50	100	14
不识字	26	74	100	27

资料来源：根据哈里克，《埃及农村的舆论传导者和大众传播工具》，第733页改编。人员是根据他们在研究中提出的三个问题上接受信息的方式分类的。表中只列出曾对政府政策有所了解的人，占最初抽样人数的85%。

在一个现代的政治体系中，人们很容易忽视非政治社会结构所起的交流作用。但是，在传统社会和发展中社会里，非政治社会结构的影响是非常明显的。氏族首领和元老委员会、大型家庭以及宗教领袖，都可以作为国家大部分地区的信息传递者和解释者而发挥强有力的作用。越南的和尚，中东的穆斯林宗教领袖，意大利的天主教教会都具有这种作用。琼·格罗斯霍尔茨强调了非律宾传统的地方领袖的作用，尤其是那些因语言隔阂妨碍与外界直接交流的地方。① 传统的地方领袖处在国家精英人物和人民之间，他们可能阻碍也可能促进向国家统一过渡。再者，传统的社会机构也可以在上层人物之间充当用以促进寡头政治集团成员间磋商的重要交流网。阿斯蒂茨曾把秘鲁首都利马的排他性俱乐部——赛马俱乐部、民族俱乐部和工会俱乐部——描述成秘鲁地产界、经济

① 琼·格罗斯霍尔茨，《菲律宾政治》（波士顿，利特尔—布朗，1964年版），第9章，也可见勒纳，前引书。

界和军界精英人物之间的交流网。①

在大多数现代社会中，传统结构仍然十分重要。它们构成了为人们所熟悉的两重性的一方面，使人们在传统社会和现代社会之间难以划分确定的界线。因为现代社会也有很多传统的和非正式的社会关系网，包括家庭、地区、职业和教育中的老校友的各种联系，并促进了个人之间的交流。否则，人们将会因专业化的工作和缺乏人情味的城市生活而彼此隔绝。这些关系网对平民和精英人物都一样，在他们的个人生活中起重要的作用。一个令人瞩目的例子是美国的教会在动员美国黑人加入政治生活中起的作用。例如，表6．2显示的教会中关于选举的讨论情况，这是马修斯和普罗斯罗在六十年代初进行研究时，由南方的白人和黑人提供的。三分之一以上作出回答的黑人报告参加过这种讨论，百分之十八的黑人说牧师曾谈起过应支持哪个候选人。当美国黑人被排斥在非常公开的社团性组织和政党活动外时，教会便成了一个至关重要的政治交流网，尤其在那些正式的活动难以开展的地区。②随着民

表 6.2　　教会中关于选举问题的讨论——1961年美国南部参加教堂活动者所见到的

关于选举的讨论	白人（总数622人）	黑人（总数597人）
在教堂中讨论选举	18	35
没有在教堂中讨论选举	63	54
不知道	18	10
未回答	1	1
总计	100	100

资料来源：马修斯和普罗斯罗，《黑人和新南方政治》，第233页。据马修斯和普罗思罗报道，百分之七十的黑人说自己是很经常地参加教堂活动的。

① 卡洛斯·阿斯蒂茨，《秘鲁政治中的压力集团和精英人物》（伊撒卡，康奈尔大学出版社，1969年版），第191页。

② 马修斯和詹姆斯·W·普罗斯罗，《黑人和新南方政治》（纽约：乔瓦诺维奇，1966年版），第232—234页。

权运动的发展，教会的作用变得越来越重要了①。

除了这些传统的社会结构之外，现代的组织和机构也可能在政治交流中发挥重要的作用。工作场所就是一个明显的例子。无论在工厂、律师事务所，或在大学，同事间的交互作用占据了个人交流的很大部分，而且，毋庸置疑，政治是讨论中的共同话题。社团性集团，如工会和专业协会等，在现代社会中也起重要的交流作用。实际上，这类社团成立的目的就是为了使成员在某些问题和机会方面能够互通信息。尽管它们常常不是以政治为主要目的的，例如工会，它的组成是为了在同资方的谈判中确保自己的利益，但是这些社团的交流网常常被迫用于政治活动。一方面，共同的集团利益，意味着一旦这一利益涉及政治领域就可能导致政治参与；另一方面，一个交流网的存在就意味着有某种关心政治的人拥有一种可以为了政治目的而接触和动员他人的现成手段。由于这样的组织网的创办代价很高，因此为其他目的而形成的交流网，便大大有助于组织成员的录用。② 维巴和尼指出，在美国的组织中；大约有一半的组织成员自称讨论过政治问题，三分之二的组织在处理共同问题中起了积极的作用。③

更为**专门的政治输入结构**，如政治社团、公共利益集团和政党等，无疑都是民主政治体系中的重要交流渠道。由于同这类专门组织接近，公民能够提出他们的政治要求。再者，有组织的利益集团和政党也是传播有关精英人物活动信息的一个重要途径。国会里的院外活动分子不仅试图影响政治活动和表达其委托人的要

---

① 例如，可见安东尼·奥伯沙尔的论述，《社会冲突和社会运动》(恩格尔伍德克利夫斯，普伦蒂斯—霍尔出版公司，1973年版)，第5章。

② 见小曼可·奥尔森，《集体运动的逻辑》(坎布里奇，哈佛大学出版社，1965年版)；也可见奥伯沙尔，前引书。

③ 西德尼·维巴，诺曼·尼，《美国的政治参与》(纽约，哈珀—罗出版公司，1972年版)，第176页。

求，而且他们也想使影响他们利益的精英人物的活动确实受到严格的监督。同样，反对党也很想揭露现任政府的错误或不当行为。政党和有组织的集团还能建立与人民的个人联络网，并且能够利用它把一种意识形态或一套有关争论的论点强加给平民大众。关于政党为达到政治的目的而致力交流活动的方式，第四章已有论述，这里不再重复。

专门的**政治输出结构**也是重要的信息来源。政府结构，尤其是政府行政机构，使得政治领导人能够向地区和地方上上下下的政府官员传达执行政策的指示。这条交流生命线把整个政府结构结合成一体，从而就可能协调一致地执行政策和动员社会资源。许多联结政治领导人和普通民众的交流活动也是通过这些结构进行的。法院和各种政府机构是用来申诉冤情，或对政策执行表示不满的主要工具。在美国民权运动中，法院和司法部起过的重要作用就是一个例证。政府结构也向公众提供大量各种各样的信息，这是为了得到公民的响应和使公民服从政府计划而作的一方面努力。政府不仅通过特殊机构传播有关诸如社会保险法规之类正式法律的信息，而且政府机构的新闻发布也是大多数社会的大众传播工具的主要信息来源之一。

在独裁社会中，政党的作用通常是和政府机构协调一致，提供政府政策方面的信息，在那些正在进行社会改革努力的社会中更是如此。哈里克在对埃及的研究中发现，舆论传导者往往是专门的政党官员和政府官员。政党领袖提供了大部分有关社会主义政策的信息；合作社的官员提供了大部分有关储蓄政策的信息，而医生和政党领袖则提供了大部分有关计划生育政策的信息。① 在埃及的乡村中，专门的输出结构至少控制了那些用来补充大众传

① 哈里克，前引书，第735—737页；也可见詹姆斯·N·莫斯尔，"过渡中的泰国的交流模式和政治社会化"，载派伊编《交流和政治发展》，第200—266页。

播工具的交流渠道，而它们本身又是由政府控制的。

大众传播工具，包括报纸、电视、电台、杂志和书籍等等，所有这些都是我们分析的交流结构的最后一种类型。它们是这类交流结构中最专业化的，它们之所以存在主要是为了交流的目的，而不是因为在其他活动过程中要依赖它。在具有适当的技术发展和识字的（指文字传播工具方面）的条件下，大众传播工具能够以很小的代价，最少的失真度把信息传递给不计其数的人。电视播音员无法确定观众是否能够按他们所希望的方式理解他们所说的内容，但他们知道，传递和接收过程通常是不会改变其所用词句的。而谣言和口头传递信息则很靠不住。

第四章中指出，大众传播工具对舆论形成的影响，不仅要取决于其他消息来源的可信性，而且还要取决于其他社会化机构和所接收到的信息的连贯性。但是，在大多数社会中，大众传播工具无疑是重要的消息来源。哈里克发现，在他所调查的埃及村民中，大多数人都是通过传播工具（特别是收音机）了解政府政策的。①英克尔斯和史密斯以大量材料证明了在六个发展中国家里，接触传播工具同各种现代化态度确有密切关系。②对全国性危机（如艾森豪威尔总统心脏病发作，肯尼迪总统被暗杀等）所作的研究表明，绝大多数美国人首先是从大众传播工具中了解这些事件的。③如图6.1所示，自1960年以来，将近百分之九十的美国人一直在通过电视注意总统选举的竞选活动。尽管1972年人们的兴趣有所下降，但仍有绝大多数的人通过报纸，另有百分之四十的人通过电

---

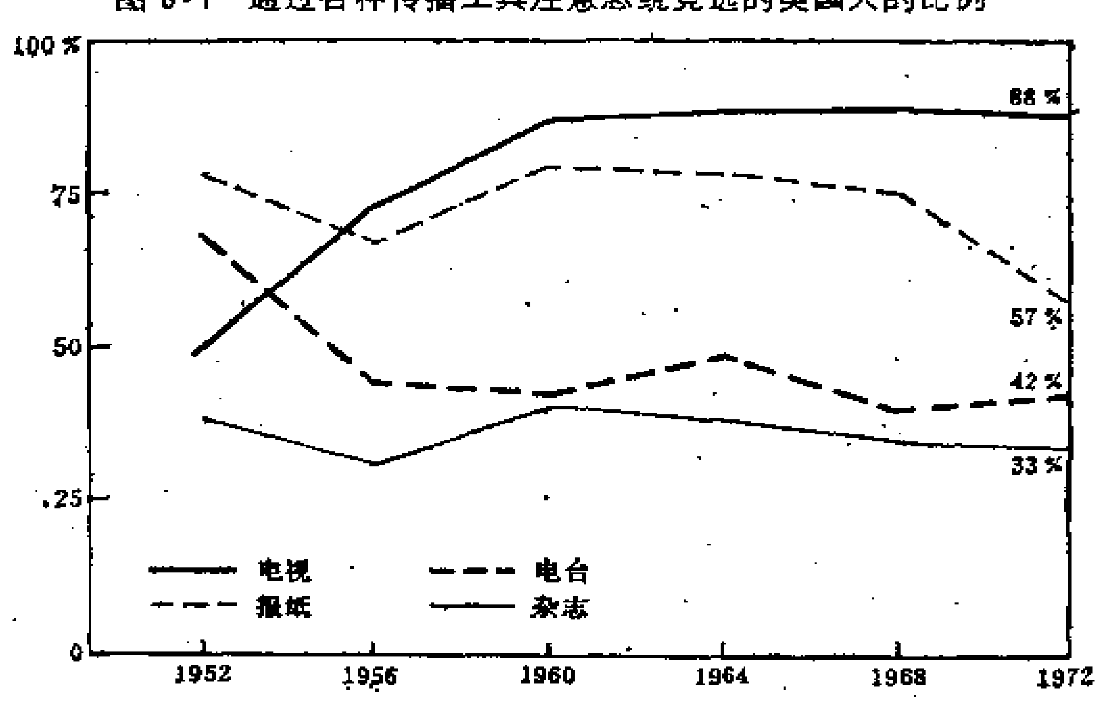
① 哈里克，前引书，以及参阅本书第169页表6.1。

② 阿历克斯·英克尔斯和戴维·H·史密斯，《做现代人》（坎布里奇，哈佛大学出版社，1974年版），也可见本书第55页表2.6。

③ P·J·多伊特曼和W·A·丹尼尔森，"有关一个重大新闻的消息流传"，载《新闻季刊》第37期（1960年夏），第346—355页。B·S·格林伯格，"关于肯尼迪被暗杀消息的流传"，载《公共舆论季刊》第28期（1964年夏），第225—232页。

台来注意总统竞选。① 这种关注尽管同忠诚或看法上的变化没有必然联系，但却是同信息的获得有关的，这一点已得到很好的证明。特纳曼和麦奎尔的研究表明，英国的选民越来越多地接触电视，这虽与对政党的支持的变化关系不大，但却同更准确地了解政党政策有很大关系。这一结论在英国和美国都得到了相同的证明。② 总之，看来有大量的事实可以证明，传播工具对某些重要问题和有争议问题的关注，对公众讨论和了解这些问题是有影响的——这就是所谓传播工具决定议事日程的作用。③

图 6-1　通过各种传播工具注意总统竞选的美国人的比例



资料来源：尼，维巴和佩特西克，《变化中的美国选民》，第274页。

---

① 诺曼·H·尼，西德尼·维巴和约翰逊·佩特西克，《变化中的美国选民》（坎布里奇，哈佛大学出版社，1976年版），第15章。

② J.特纳曼，P·麦奎尔，《电视和政治形象》（伦敦，梅休因出版公司，1961年版）；J·G·布卢默，P·麦奎尔，《电视与政治》（芝加哥，芝加哥大学出版社，1969年版）；R·P·麦克卢尔，T·E·帕特森，“电视新闻和政治广告”，载《交流研究》第1期（1974年1月），第3—31页。

③ 见李·B·贝克，马克斯·韦尔·E·麦库姆，杰克·M·麦克劳德在“政治认识的发展”一文中对这一方面的著作和研究论述的评论，载查菲，同前书，第38—53页。

6.2　交流结构的自主

在讨论各种不同类型的交流结构时，我们已经提到了这些结构的自主程度或是对它们可能施加的控制程度。一个自主的交流结构，就是一个在社会中既不受政治领导人的左右，也不受特殊利益者控制的交流结构。例如，象在美国、瑞典和加拿大这样的国家里，利益集团、政党和大众传播交流结构大多是不受严格政治控制的。人们既不会发现联邦政府对交流工具的控制，也看不到政党对它的控制，而象在法国和意大利共产党占优势的某些地方，这种控制却是非常典型的。大众传播工具既可以自由地把消息传递给每一个人，也可以从多种来源自由地采访信息。美国最近关于新闻自由和国家安全之间界限的争议表明了这种自由所达到的程度。《华盛顿邮报》及其记者在揭发出"水门事件"以及在揭露政府对团体和个人实行监视的一个庞大计划中表现的非凡作用，证明了大众传播工具可能通过它所得到的消息和对消息的传递在政治中施加影响。

但是，在渗透性的独裁体系中，包括大众传播工具在内的这些交流结构都受到精英人物的高度控制。报刊、电视、电台主要从事"向下"传递消息，而这些消息的播发是用来促进公众合作和公众支持的。例如，在苏联、中国、保加利亚和捷克斯洛伐克，共产党通常主管了所有的传播工具，除领导层发生危机时之外，这些传播工具给人的印象总是铁板一块的内部和谐和拥护。从党报到中国的"革命样板戏"，这些国家主要的交流流程是自上而下的，只有一些在严密控制下的交流流程是反方向的。最近几年来，在苏联和其他几个共产党国家中，某些表示不同意见的交流也得到了容忍，但是，如果这些活动达到了政权领导人认为已构成威胁的程度，那么就会因逮捕和恐吓而中断。

在其他一些政治体系中，甚至在政府并不直接掌管传播工具的地方，一般也采用了各种间接的控制来保证报纸的批评不越过界线。西摩和尤尔在综合论述大众传播工具、政党和政府之间关系时指出：

> 对于社会新闻报道的限制，其范围从简单地删除报上已排印的稿件（如罗得西亚），到详细制订限制新闻报道的规定和严厉的惩处（如阿根廷、巴西和希腊），还有通过政府控制白报纸的生产或配给（如墨西哥），以及不利的财政安排（希腊）等措施实行经济上的控制。①

在表6.3中，我们根据大众传播工具自由批评其地方政府和中央政府的程度，证明了当代一些国家中大众传播工具的自主程度。自主程度是根据专家小组的判断确定的，在这里评级简化为四种类型。②在共产党国家（南斯拉夫除外）和埃及，政府对大众传播工具的控制是极其严格的。在佛朗哥统治时期的西班牙，报刊虽不由政府经办，但是除了一些由执政党主办的之外，其他的就是由天主教会和天主教会的世俗组织"神的工作"主办的，这两者是同佛朗哥当局保持高度一致的，而反对派的报纸则一律被禁止。在表中所列的一党制国家（肯尼亚和墨西哥）和军人政权（尼日利亚和巴西），是用间接控制来监督新闻报道的，但也允许很大自主。在保持相当充分的新闻自由方面，秘鲁是很了不起的。确实，西摩和尤尔认为在军事政变后不存在政党制度的情况下，新闻报道是允许用来为那些从前由政党制度代表的各种利益集团说话

---

① 西摩，尤尔，前引书，第179页（希腊的政策指的是1967年到1973年的军人统治时期的政策）。

② 资料来自查尔斯·L·泰勒和迈克尔·C·赫德森，《政治和社会指数世界手册》，第2版（纽黑文：耶鲁大学出版社，1972年版）。

表 6.3　　若干当代政治体系中传播工具的自主程度

国家	报纸和广播系统批评其地方和中央政府的自由程度[1]
美国	高
瑞典	高
加拿大	高
西德	高
法国	中等
日本	高
奥地利	高
英国	高
以色列	中等
捷克斯洛伐克	很低
意大利	中等
苏联	很低
西班牙	低
保加利亚	很低
南斯拉夫	中等
墨西哥	中等
巴西	中等
秘鲁	高
埃及	很低
尼日利亚	中等
肯尼亚	中等
坦桑尼亚	中等
印度	中等

资料来源，根据泰勒和赫德森，《政治和社会指数世界手册》改编。数据来自一个包括很多评判员的评分系统，是由密苏里大学新闻学院信息自由中心的拉尔夫·L·洛温斯坦提供的。统计的年份没有具体说明，可能是六十年代末进行的。

注：国家是按照经济发展水平排列的：1973年的人均国民生产总值（见表1.1）。

1. 在泰勒和赫德森书中（第51—53页），新闻自由的指数是从+4(最高)到-4(最低)。在表中，我们按下列方式为制表编排数据：高等=+2到+4；中等=0到+1.99；低等=-1.99到-0.01；很低=-4到-2。

的。① 不同的报纸成为不同集团的发言人。

从大众传播工具从事政治批评的自由程度来看，大多数西欧民主国家得到的评分是很高的。事实上，挪威、瑞士和荷兰得到了最高的评分。意大利、法国和以色列的新闻自主程度，由于政府的多种干预和控制，恰好落在我们所用的高度自主的起点线以下。而在日本，新闻自由在战后年代里受到了很好的保护。在印度，尽管具有英国留下来的传统，但是大众传播工具的自由仍在很大程度上受到时隐时现的限制，甚至在1975—1977年宣布紧急状态时期所实行的严格书报检查制之前就是如此。在所有社会主义国家中，南斯拉夫享有最充分的新闻自由，但它实际上仍处于低等自主和中等自主的分界线上。这张表中关于传播工具自主程度的评分，同第三章中关于分化与自主的分类相比较，就可以说明，一般次体系的自主和分化同传播工具的自由之间存在着密切的对应关系。

6.3 政治交流：体系结果

政治交流是一种基本的体系功能，它会对政治文化和政治结构的维持和改变产生许多结果。确实，人们可以设想，政治体系中的所有重大变化都涉及交流模式的变化，通常既可以作为原因又可以作为结果。例如，所有的社会化过程都是交流过程，尽管交流并不一定导致态度的变化。同样，要对不同的组织角色中的个人加以协调和控制，就需要交流信息。因此，确立新的社会化模式和建立新的组织，都需要在交流作为上有所变化。

---

① 西摩和尤尔，前引书，第186页。这种相对的新闻自由似乎至少在直接军事统治最初的五、六年内是被允许的。

交流的扩大和社会动员

亚洲、非洲和拉丁美洲的许多发展中国家都在为本国人民谋得更好的生活而竭尽全力地斗争。这些发展目标提出的原因是多方面的：对其他国家良好生活状况的逐渐了解，争取独立时提出的那些振奋人心的口号，政治家力图以自己为首统一新国家而作的努力，以及经济发展开始的经验。无论何种原因，这些地区的领导人和越来越多的民众都坚定地献身于发展目标。

有心促进发展的人必须鼓励和促进社会变革，因为这对人力资源和自然资源的动员是十分重要的。卡尔·多伊奇把社会动员定义为"人们许多旧的社会、经济、心理束缚土崩瓦解，从而开始接受新的社会化和行为模式的过程。"① 而一个传统的农业社会是无法提高社会资源水平以作为改善生活条件的基础的。促使大众传播工具的深入普及，开展大规模的教育活动，建立一个占统治地位的、能够巩固新的态度并控制它们发展方向的政党，所有这些经过深思熟虑的努力，在很大程度上是从社会动员的需要出发的，而动员一定要在提高政治能力和经济能力之前。

社会动员多半是一种交流现象。文化普及，传统关系和信仰的世俗化，工资劳动经济中的就业，农业的发展以及伴随着社会动员而来的其他问题，所有这些是同接触了新的交流结构和新的交流过程分不开的。各种研究表明，这种接触可以十分有效。例如，当代加纳和肯尼亚的农民拥有大量的政治信息，而其主要来源就是接触大众传播工具和教育。② 正是这种同新的交流来源的接触

---

① 卡尔·W·多伊奇，"社会动员和政治发展"，《美国政治学评论》第52期（1961年9月），第494页。

② 弗雷德·M·海沃德，"关于消息灵通公众常规性智慧的再评价：加纳的全国政治信息"，《美国政治学评论》第70期（1976年6月），第433页；乔尔·P·巴坎，"论'常规性智慧'的再评价：肯尼亚农村的政治知识和投票行为"，载《美国政治学评论》第70期（1976年6月），第452—455页。也可见哈里克，前引书，英克尔斯和史密斯，前引书。

产生了"期望不断提高的革命"。但是，政治体系不能很快地提高满足要求的能力以适应来势快得多的政治抱负和期望的高涨，这样就使政治体系陷于困难。如果政治家和政治机构效率低劣，反应迟缓，那么信息也会使人们对他们冷嘲热讽①。由此引起的不满情绪会导致政治不稳定，而这种政治不稳定又常常因政治领导人提出过高希望而加剧。

全国性的信息和认识，不仅激起了人们要求普遍经济发展的向往，而且也产生了其他问题。在全国团结的态度得到巩固之前，各种不同的经济、地区和种族集团由于首次认识到自己同国家其他集团以及同政治体系的关系，会造成集团间大量的冲突。正如多伊奇在十五年前写的那样，交流的迅速扩大可能

> 促进那些国内人民已有共同语言、共同文化和主要社会机构的国家的巩固，但同样的过程往往也会挫伤或破坏那些因语言不同或基本生活方式不同而使人民分成好几个集团的国家的团结。②

不幸的是，这些困难并不容易解决。每一次成功似乎都埋下了新问题的隐患，至少在达到某种重要的经济发展界限之前是这样。例如，当印度获得独立时，进入政治体系的集团甚少，很大一部分都包括在国大党和印度文官机构内。独立运动和尼赫鲁的个性使上层人物联合了起来。但是在独立后的几十年中，正是印度人民生活改变上的巨大成就，使得越来越多的集团进入了政治领域，并且根本改变了政治上层人物的本质。伴随着竞争性政治动员的，是经济发展停滞不前。毫无疑问，正是那些总想保留传统

---

① 海沃德，前引书，第445—446页。

② 多伊奇，《社会动员》，第501页。

生活方式的集团同政治过程的联系阻碍了经济发展，在如何高效率地进行土地改革和土地利用方面就是这种情况①。

革命的动员和对交流的控制

到目前为止，我们所谈的都是传统政治文化在接触新交流模式的条件下发生的常常是无意的变化。但是如果不把革命动员为改变和控制现存社会结构而进行的有目的的努力考虑在内，我们的论述将是不完整的。十九世纪和二十世纪，人们在创造新的组织机构来渗入、动员和控制传统社会的各部分方面进行了大量的试验。其中凡获得成功的都有一个共同特点，那就是成功地控制了交流网。

控制交流网的一个途径是争取传统的社会关系网，并使之适应新的目的。例如，以种族为基础的党派通常都凭借现存的家庭、宗族和共同体的关系网来向集团成员传达新的政治目标并协调政治行动。另一种途径是，在那些旧的关系业已摧毁或本来就不存在着关系网的地方建立新的关系网的过程中，训练领导人并创建样板组织，如象十九世纪的欧洲工人阶级组织建立时那样。中国共产党在三十年代的策略也体现了以上两种途径。②

---

① 见迈伦·韦纳，《物质匮乏的政治》(芝加哥，芝加哥大学出版社，1962年版)；雷尼·科夏里，《印度统治》(波士顿，利特尔—布朗出版公司，1968年版)；托马斯·里德里克的文章，载加布里埃尔·A·阿尔蒙德，斯科特·弗拉纳根和罗伯特·蒙特编，《危机，选择和变革》(波士顿，利特尔—布朗出版公司，1973年版)。有关印度民主制中传统集团所造成的基本困境的论述，可见巴林顿·小穆尔，《独裁制和民主制的社会起源》(波士顿，比肯，1966年)，第314页。

② 见赫伯特·弗朗兹·舒尔曼古，《共产党中国的意识形态和组织》一书中的论述(伯克利和洛杉矶，加利福尼亚大学出版社，1968年版)，以及戴维·R·卡梅伦一般性的论述，"政治动员理论"，《政治学报》第36期(1974年2月)，第138—171页，尤其是第146页。

大规模独裁运动的领导者上台后常常试图打破现存的社会结构，而代之以一种受到控制的等级分明的组织或是政党和政府行政机构这种双重的等级组织。纳粹统治下的德国和斯大林统治下的苏联就是两个明显的例子。①然而，在越南为控制乡村所进行的斗争，则是一个在冲突中摧毁和重建社会交流网的有趣例子。这是一场由共产党部队发动的，历时二十年之久的斗争。根据安德鲁对东老省"乡村战争"的叙述，党自1959—1960年开始系统地通过恐怖和强制策略来消除非共产主义的传统乡村领导人。② 在四年时间内，广泛使用了大规模的暗杀、绑架、凌辱和恐怖手段，来摧毁传统的社会领导网。此后，从1964年开始，党转而建立一个新的交流和交互作用网来取代旧的。操纵信息是这一过程的关键部分：所有的信件和报纸都要经过检查、收听"敌台"广播是绝对禁止的，信息只能由经过批准的电台和报刊杂志提供。③此外，还为农民参政建立群众性的组织，限制旅行，发出改革建议，并创办学校。④显然，这种重建社会的企图，只是在天主教或高台教宗教组织为人们提供了强有力的个人和组织支持的乡村里，才遭到了长期的抵制。⑤

> 他们摧毁了乡村的社会结构，而村民在肉体上并未受到损害，但是在社会上却被孤立了。乡村领导人已被证明在解决村庄面临的问题上是无能为力的。村民习以为常的传统行为规范再也不能确保其达到目标。农民发

---

① 见威廉·S·艾伦，《纳粹攫取政权》（芝加哥：奎德安格尔，1965年版）；巴林顿·小穆尔，《恐怖和进步》（坎布里奇：哈佛大学出版社，1954年版）。

② 威廉·R·安德鲁，《乡村战》（哥伦比亚：密苏里大学出版社，1973年版），第4章。

③ 同上书，第110页起。

④ 同上书，第6章。

⑤ 同上书，第68页起。在影响选举行为和公众普遍政治态度方面的天主教交流网的力量长期以来是西欧政治中的一个重要的现象。

现自己孤立在一个充满危险的、混乱不堪的世界中。因此为了拯救自己，他必须找到新的、具有稳定参考价值的回答。由于孤独和无法理解自己所面临的问题的性质，没有一个人或是他的家庭集团知道用什么必要的行为模式来结束这种彷徨。实际上，正在这时，共产党说："来，做这些事，这样做，秩序就会恢复。"①

当然，并非所有重新组织交流网和信息环境的努力都是成功的。越南共产党人为革命斗争目的而建立的结构是否能用于社会和经济发展目的，还有待观察。但是，控制交流网确实构成了革命的先决条件，这一点是非常清楚的。至少，大体上可以说，政党能够接触公民个人并具有同他们建立相互交流渠道的能力，这是在社会中进行这种动员的政党为数很多的主要原因。

6.4 政治交流：过程结果

人民控制政治领导人是由来已久的民主制度的神话。民主体系自称，"人民"可以使官员了解他们的愿望，并常常能在一定的时间内把那些不称职的"无赖驱逐出去"。我们早已指出，自主的利益集团、政党和大众传播工具交流结构，对确保"人民的意愿"能不断地传递给领导者是至关重要的。在以后关于利益表达和利益综合的章节中，对这些主题还要详细展开讨论。不过，交流在公民影响力中的第二个方面也引起了民主制研究者的注意。如果对领导人的行动缺乏确切的了解，对这些行动和公众目标之间的关系缺乏认识，那么，要想有意义地表达利益和施加政治

① 安德鲁，前引书，第132页。

影响就是不可能的。①

这类信息之所以至关重要有几个原因。首先，公民要掌握足够的事实，以便在一定的情况下决定作出选择。是否应该为支持建立一个污水处理工厂而提高地方上的税收？是否应该为动员人民反对外国威胁而实行全国征兵？公民在这些问题上的选择倾向，在某种程度上取决于目前的污水处理方法对健康造成的威胁，取决于国际形势对国内安全所造成的威胁。其次，公民需要知道哪些领导人在这些问题上采取各种不同的立场，或者至少要知道前不久是谁掌握领导权的，这样才能传递他们的选择倾向。如果他们希望给那些持相同看法的官员写信的话，他们就必须知道这些官员是谁，以及如何使信件到达他们手中。如果他们想要根据政府最近的表现来投票，他们就必须评价这些表现，并且知道由谁负责。② 最后，公民如果同那些赞同他们立场的人联合在一起，那么他们在影响和控制方面所进行的努力通常就会更加有效。这种团体性的努力意味着信息传递、互相交流以及公民之间的行动协调。

从理论上说，只要有个人组织集团、联系官员、为政党工作和在竞争性选举中投票的自由，就可以用来控制定期接受选民授权的政治领导人——如果以上三方面的信息都能为公民所得到的话。如果有充分的信息和交流，公民就应该有能力联合起来组成

---

① 罗伯特·A·达尔对此作了精采明确的论述：见《民主理论的导言》（芝加哥：芝加哥大学出版社，1956年版）。默里·埃德尔曼对公民控制问题提出了一个引起兴趣的分析，见《政治的象征性运用》（厄巴纳，伊利诺伊大学出版社，1964年版）。

② 关于这种追溯既往式地用选票来根据领导人的表现对他们进行酬谢或惩罚的论述，可见小V·O·凯和米尔顿·C·卡明斯，《负责的选民》（纽约：兰登出版公司，1966年版）；安格斯·坎贝尔等，《美国的选民》（纽约：约翰·威利出版公司，1960年版），第564页起。最近关于经济波动对在职者连任投票影响问题的论述可见杰拉尔德·H·克雷默，“美国投票行为中的短期经济情况的反应”，载《美国政治学评论》第69期（1975年12月），第1240—1254页。

政党、利益集团，甚至更有强制性的组织，来迫使领导者接受他们的要求。① 正因为如此，渗透性的独裁政权便通过政党和其控制下的报纸竭力把当局关于全国性和地方性问题的看法强加给公民，他们竭力强调国家领导人的一致，尽可能掩盖领导层内部的分歧，想方设法控制公民旅行，集会和形成组织。

不过，即使在民主政体下，要获得公众得以实现控制的信息也由于种种原因而变得复杂起来，首先是政府活动涉及技术的复杂性以及为理解这些复杂性需要越来越专门的知识。公众怎样来评价政府决定建造带有核导弹的潜艇，而不发展速度更快的、由人驾驶的轰炸机的问题？有多少人能够正确地判断，决定在某个地方而不是别的地方建造一座水库，这是基于确实可靠的技术和经济的分析，还是只根据某个地区土地所有者的利益来考虑的呢？哪些是依靠核动力工厂来满足能源需要所涉及的安全和污染问题？许多公共活动所涉及的问题很可能非常复杂和专门，以致公众根本无法判断各种建议孰优孰劣，甚至也无法判断哪种结果是最好的。

再者，公众对许多政治问题非常隔膜，以致普通公民在领导人作出重要决定时很难介入其中。六十年代初，在美国逐步扩大对越南承担义务的那些极其关键的年代里，几乎没有什么美国人关心，甚至连越南的事件根本没有听说过。一个人对于直接影响其生活的事件很可能持十分坚定的态度。但是，许多重大的国家问题不是它本身同公民生活的关系很远，就是那些复杂的政策措施对公民相距甚远。在这种情况下，由国家的大众传播工具，尤其是电视，对事件的突出点和其他各种看法的可靠性所作出的抉择，都会大大影响公民的认识，对此人们非常关注。传播工具对公民

① 正如我们在第七章将更全面阐述的那样，有建立组织和参与的自由并不意味着所有公民都同样会这样做，这在某种程度是因为交流和合作上的费用。也可见第五章。

获得有关精英人物的行为和国家大事的信息所产生的影响，至少已在短期内为大量的研究所充分证实了。① 更具有推测性的观点认为，尤其是在美国电视为争夺观众而展开的竞争中，电视上所强调的问题和冲突，以及电视以其他传播工具所无法获得的直观效果来报道这些问题和冲突，这种倾向已经动摇了公众对政府的信任，甚至也危害到公众对政府机构的支持。② 这样，全国性的传播工具可以改变公民的注意重点，甚至可以鼓励或阻挠公众对政治过程本身的参与。

但是，传播工具对于信息的加工处理不见得比信息本身更为重要。在许多互相竞争的传播渠道都对公众开放的情况下，单独一个消息来源的加工处理只有在其他的信息和人们现有认识及看法的总的背景条件下才会产生效果。例如，尽管人们大量推测电视在形成对越南战争的看法上的作用，但是米勒对朝鲜战争和越南战争问题上公众舆论和看法所作的仔细调查却表明，随着战争代价的增加——按伤亡人数计算——，两次战争中都出现了非常相似的公众支持下降的模式。③ 米勒特别反对人们对电视的作用所作的假设。④ 尽管传播工具突出报道的信息和特别强调的问题在短时间内对公众有重大的影响——这种影响能够对竞选角逐、政策决定和政治活动家的策略产生强有力的效果——但是，看来六十年代传播工具为美国政治文化巨大转变所起的作用，可能要比它们所报道的国内和国际冲突所产生的作用少得多。

---

① 见贝克·麦库姆斯和麦克劳德，前引书；其他论文一般可见查菲，前引书；海沃德，前引书；哈里克，前引书。也可见迈克尔斯·J·鲁宾逊对美国哥伦比亚广播公司军队公众关系记实节目影响的分析，"公共事务电视和政治不满的增长"，载《美国政治学评论》第70期（1976年6月），第409—432页。

② 鲁宾逊，同上书，第431页，以及见那里面所引用的材料来源。

③ 约翰·E·米勒，《战争、总统和公共舆论》（纽约，约翰·威利出版公司，1973年版）。

④ 同上书，第167页。

然而，在政治世界中要想建立明确的因果关系是很困难的。这一点又提出了另一个有关公众控制的问题。任何一类政治事件涉及的因素都很可能是十分复杂的，因此要评价谁的责任实非易事。例如，研究政治的学者都知道，要明确地追究国会未能通过任何一项具体立法的责任所在，一定是困难重重的。在美国政治体系中，总统和国会之间，国会各委员会之间职责的分散，就使问题更为复杂。但即使是在一个由议会多数党组成的政府中，政府行动和结果之间的关系也可能是难以探索的。当然，如果政策结果不好的话，选民能够运用并且确实也用了投票这个办法来反对现任领导人，但尽管如此，如果所有的任职者表现都恶劣的话，那么，究竟谁负责的问题还是不能解决。例如，对1963年开始发生的英国经济危机，英国主要的两大政党似乎都束手无策。选民们先反对这一党，然后反对另一个党，最终导致与日俱增的普遍的灰心丧气。事实上，正如拉·波特和艾布拉姆斯所推断的那样，"后工业社会"令人沮丧的前景之一，可能就是连续的政策失败，其起因之复杂甚至专家们也难以判明。①

各种各样的问题同公众的关系轻重缓急不一，其技术复杂程度大小不等，确定责任的难易情况也大不一样，政治领导人对此是深深明白的。例如，国会议员在某些问题上很重视自己选区内选民的意见，而在另一些问题上则认为自己有较大的灵活性，这似乎是十分明显的。这里反映的主要倒不是选民的直接信息，而是潜在的重要性和信息，如果议员采取某种特殊立场的话。②竞争的潜

---

① 托德·拉·波特和C·J·艾布拉姆斯，"后工业时代的不同选择模式，加利福尼亚的经验"，载利昂·N·林德伯格编《政治和工业社会的未来》(纽约：戴维·麦凯出版公司，1976年版)，尤其是第39页起。

② 见沃伦·E·米勒和唐纳德·E·斯托克斯，"选民对国会的影响"，载《美国政治学评论》第57期(1963年3月)，第45—56页；约翰·W·金登，《国会议员的投票决定》(纽约：哈珀—罗，1973年版)，也可见本书第五章第131页注④。

在势力和紧密注视各种利益的有组织集团，使当选的议员在某些问题上按选民的倾向办事——根据他们自己对选民倾向的认识——尤其是在诸如种族关系、堕胎或解决地方职务人选的问题上。但是，仍有许多集团，如消费者或穷人和文盲等集团，常常缺少强有力的组织来推进自己的利益；也有许多政策问题，例如象环境问题等，在某个时候似乎与人们关系很远，但当人们对解决这些问题无能为力时，这些问题又变得与人们密切相关了。

有人提出，精英人物如享有不受公民监督而执行其政策的高度自由，就能够有利于政治体系。在这种情况下，领导人就有可能制订和执行全体人民支持的发展目标所需要的政策，但这些政策又可能不利于某些集团的暂时利益。这就是说，如果没有公民直接参与的话，精英人物有可能高瞻远瞩考虑问题。一个精英人物如有能力用象征性的反应，诸如小规模的土地分配，或“以革命名义”没收外国财产等，来满足公众的要求，那他就有可能赢得十年左右的时间在损害公共消费的情况下进行大量资源投资。四十年代和五十年代墨西哥的工业化，正是以这种方式进行的。当时虽然经济繁荣，但处于社会最低层的集团中个人收入的相对额，甚至可能绝对额，实际上都下降了。①

然而，人们或许记得，大多数独裁的统治者的主要的自诩是许诺为人民谋利益，即使人民不理解这些利益。诺言和象征性地满足人民要求在短时期内是有用的，但是这一战略也可能会造成精英人物左右一切的习惯，而且这种习惯在公民集团要求发挥更积极的决策作用时也难以改变。如果交流流程或多或少是自主的，精英人物自作主张的程度最终将受到约束，并不得不履行诺言。

---

① 关于墨西哥发展政策的利弊以及最终的矛盾和紧张情况的论述，可见罗杰·P·汉森，《墨西哥政治的发展》（巴尔的摩，约翰·霍布金斯大学出版社，1971年版）。

此时，领导人就很可能禁止批评，操纵情报，而不让公民起控制的作用。

6.5 政治交流：政策结果

当代的政府通常都试图在他们的社会中进行重大的社会和经济变革。在第十一章和第十二章中，我们将描述政府的政策运用的各种模式及其获得的——和未能获得的——社会结果。在总的政策领域里的主要争论焦点之一，是作为政策运行基础的综合计划问题。例如，政府是否应该提出一个详细的五年计划以确定近期内的问题和通过政策协调所达到的目标？还是政府更应当依靠一个规模较小、逐步解决的办法？在各种不同的政策领域里，一个有关的争论集中在直接协调和通过市场的力量间接鼓励这两种方法的利弊上，例如是采用控制工资和价格还是采用控制货币来遏制通货膨胀；是强调政府经营工业还是强调私营企业的活动。主要工业的国有化达到什么程度会有助于或有碍于国家的经济增长？

对以上这些问题不能作笼统的回答，因为政策问题是受具体环境以及政治体系运用其政府行政机构从事提取、分配、管制等活动的能力的影响的。但是，对交流和体系的特性的分析可以说明这些政策问题的某些总的基本动因。除了技术问题和充分培训人员的问题之外，在最明显的政策处理中存在着一些基本的困难：政府行政机构直接干预和发展综合性的政策规划。这些困难与信息失实有关，既包括决策者所获信息的失实，也包括决策者在致力执行已定政策过程中的失实。①

信息失实固然可以有多种来源。但是，在对小集团的研究中，交流结构固有的两大特征有助于明确的解释。第一个解释是，一个组织在一定时期内处理信息的能力是有限的。当进入的信息量

和复杂程度超过一定的限度时，该组织要么是歪曲信息，要么得花费更多的时间来处理这一信息。第二个解释是，流经各个等级结构的信息，往往因其中地位较高者的意愿和敏感同地位低下者的屈从而被歪曲。

在一个集权而复杂的政治体系中，仅是必须经过等级机构上下处理的信息量，就会妨碍精英人物的有效活动。任何政治体系，只要中央政府在一个迅速变化的环境中从事非常广泛的活动，都会遇到这一问题。发展中国家的中央计划者，在复杂混乱并不断变化的社会和政治环境中所面临的困难只是最突出的例子。[②]一个大型的但又不愿分权的企业组织也可能会遇到同样的困难。组织的领导人不放手给基层人员以决策自主权，这就意味着所有与决策有关的信息都必须沿着等级机构向上传递。而在一个较为分权的体系中，只有同具体的领导决策有关的、数量很有限的信息才必须传递给最高层。

如果中央决策者负责评价所有的信息并制订所有的决策，而不仅是负责作出基本政策选择，那么他们在一个庞大而复杂体系中的功效就会由于以下因素而削弱。首先，中央决策者只能读到或听到和了解到数量有限的信息。所有大型组织的领导人都抱怨说，案头情报堆积如山，根本无法全部处理，分权是绝对必需的，至少要做到让一个总统办事班子或类似人员来处理所收到的看来与行政首脑关系不大或不值得花费行政首脑时间的许多

---

① 除了下面提到的具体资料来源外，多伊奇的《政府的神经》对这些问题作了一个恰如其分的总的论述，见该书第219页。也可见伊斯顿，《体系分析》，第8，9，26章；戴维·布雷布鲁克，查尔斯·E·林德布洛姆，《决定的战略》（纽约：格兰科自由出版社，1963年版）和查尔斯·E·林德布洛姆，《民主制情报》（纽约：自由出版社，1965年版），对与“党派相互适应”的决策模式相对的集权化“纲要性”决策模式进行了讨论。

② 参见内奥米·凯登和艾伦·怀尔达夫斯基，《贫穷国家的计划和预算》（纽约：约翰·威利出版公司，1974年版）。

信息。

其次，由于一个集权的决策结构的信息系统包括许多环节，发生错误和失实的可能性也就加倍增长了。① 不仅下层和中层的官员有与自己利益相关的事，而且人也总免不了要出差错。此外，任何一条交流渠道都局限于它在一定时间内能够收发的信息总量。如果信息量太大而不能使每条信息都通过的话，那就会有意无意地漏掉某些事情。要不然就会在情报流程中出现严重的时间滞差。正如当企业数量超过通常水平时，纽约证券交易所的标价牌可能会落后于价格变化数分钟甚至几小时一样，政治信息体系也可能出现时间滞差。

中央集权中碰到的另一个问题，是大量有关信息不断增加的技术复杂性。领导者不可能在军事技术、成本核算、政治策略、通货膨胀、城市交通或医疗卫生等所有领域里，都成名副其实的专家，尽管人们可以这样期望他们。在各个时候，来自环境中的原始资料都必须加以整理成为最高级人物能够解释的形式。这一过程可能涉及许多步骤，包括对信息作科学或统计上的解释，由专家分析以及改成非技术性的语言。每一阶段都包含着发生错误的可能性。在这种情况下，高级官员除了在很少几个自己具有特殊能力的领域之外，都要受他们手下专家们的支配。

随着大量信息的出现和大部分信息具有技术性质，其结果是一个庞大而复杂的体系不可避免地要么被推向一定程度的分权，要么便陷入缺乏效率和不合理性的活动。在大型民主社会中发生的事件，强调证明了这些分权的力量。例如，研究美国政府管理的企业和英国国有化企业的学者已经注意到这样一种倾向：管制机构或国家管理委员会脱离政府控制，而成为其试图管理的对象的

① 参见杰弗里·普雷斯曼和艾伦·怀尔达夫斯基，《论执行》（伯克利，加利福尼亚大学出版社，1973年版），第3章。

俘虏。光是工业的巨大规模以及“老练”的企业经理和专家的技术，就可以使外来的政府官员不知所措。同样，研究国会控制国防部或管理和预算局问题的学者也不断指出，人数很少的领导集团不可能对大规模的政府行政组织实施有效控制。这些领导集团几乎无法处理政府行政机构为他们准备的所有材料，更不用说是实行真正独立的监督了。因此，分权常常是随着象国会工作班子这类“反行政机构”的发展而或多或少在无意中发生的。

信息的量和复杂性，以及交流系统的长度，只是复杂的集权的政治体系中领导人所面临的问题的一个方面。政府行政等级机构所起的歪曲作用，在有效的政策收集和发布信息方面也造成了许多困难。所有庞大的决策体系，都在相当大的程度上依靠政府行政机构来获得和解释信息。在一个行政机构中，为达到行动协调一致的目的，等级制和纪律是必不可少的。但是，政府行政机构的各级官员是向上级负责的，并要靠上级的赞赏方能得到晋升。他们常常对自己上级的需要和希望十分敏感，表现出一种难免的倾向，总是把那些中听的或对他们自己的前途有利的事情告诉有权势的将军、内阁部长或总统。美国积极的和富有革新精神的总统，如富兰克林·D·罗斯福等，曾十分敏感地察觉到信息被歪曲的危险，并且竭力用一个与等级机构各层次的人员进行非正式接触的庞大的联系网，来作为所有正式的信息渠道的补充。①

在具有许多自主的政治结构和交流渠道的开放性体系中，上层人物也能利用其他消息来源对下属造成的失实加以平衡。领导人阅读报纸，亲临现场，并让自主的组织进行民意测验，从而排除偏见的影响，了解公众态度和复杂问题各个方面的情况。然而，在国家安全问题和复杂的技术性问题上，尤其是在危机时期，上述这

---

① 理查德·W·诺伊施塔特，《总统权力》（纽约，约翰·威利出版公司，1962年版），第156页起；多伊奇，《政府的神经》，前引书，第224 225页。

些正常的渠道就可能会失去作用或者变得无关重要。特别是国家安全问题，通常都是处于绝密状态的，许多观察家认为，政治领导人正危险地依赖于那些公众无从检查和评论的情报。这样，不仅那些一心想讨好领导的人，而且任何一个机构所具有的特殊偏见和倾向，都可能会歪曲信息。

独裁体系面临的这些信息失实问题显得格外严重，虽然易于将其差异过分夸大。在有着野心勃勃的政策目标的封闭式政治体系中，如纳粹德国，统治集团为了获得有关整个社会目前状况的信息进行了持久的、但常常是不成功的努力，在这方面，观察家们早有评论。政府活动的巨大规模以及为实现经济发展或军事征服的远大目标而进行的努力，或者仅仅是面对变化的条件为维持体系内部控制的需要，所有这些都会产生对信息的无止境的需求。然而，这些体系中所形成的交流模式是封闭式的，非自主的，因为上层人物希望防止公众有可能获得会导致颠覆政权的知识以及进行这类活动，也因为下级官员仅仅接受上面来的压力，而不接受下面来的要求。

根据它们处理准确的信息——尤其是在紧急状况下——的能力来看，这些封闭的交流结构似乎存在潜在的病理倾向。这些倾向部分地表现在用强制的方法控制低级官员和公民所招致的后果上。在这种情况下，负责向精英人物传递信息的低级官员会面临各种难以取舍的抉择。如果他们故意歪曲信息，而一旦被发现的话，其后果是十分严重的。但是，报告令人不愉快的事实真相可能也是同样危险的。有谁敢于暗示领导人有可能在某个形势的估计上犯了很大的错误，他们就会丢官弃职，而那些传递鼓舞人心消息的人则会官运亨通。专制统治者喜欢那些拥护统治者本人目前信仰的阿谀奉承者，这种倾向是人所共知的。博尔丁用以下这段话来解释这种现象：

> 这种情况与精神分裂症患者和极端偏执狂者有点相似。他的感觉器官非常“害怕”他，以致这些感觉器官只敢肯定他头脑狂热时想象的产物。受到专制者的恐吓的情报来源，同样也只会使他们把认为对统治者是悦耳动听的事情告诉他。组织和个人都会得幻觉症。这是独裁结构特有的症候。①

普通公民除了正式的党的方针之外，甚至什么也不愿告诉低级官员，这不用说又加剧了上述情况。有关公众态度的信息很可能被歪曲，有关汇报下属工作效率低或无成效的报告也同样会被歪曲。甚至一般的“科学”信息也会掺杂大量的偏见，这在苏联社会科学家的工作中是十分明显的——甚至在西方早就被人抛弃的某些生物学理论竟长期得到官方的支持。

巴林顿·穆尔强调，独裁的领导人会尽最大的努力克服对任何单一的消息来源的依赖。② 他依靠一个组织来向他报告另外两个组织的错误和偏差。但是，正如阿普特和其他人曾指出的，在紧急时刻，这种多渠道会使被歪曲了的信息更为失实，而不是使它们得到纠正。③ 当然，这种情况即使在比较自主的政治体系中也是有可能出现的。④ 如果领导人很明显地相信某些事实，那么提供消息的人就会去寻找和呈递证明的材料，而不会去否定这些事实。

---

① 肯尼思·博尔丁，《形象》(安阿伯，密歇根大学出版社，1956年版)，第101页。

② 穆尔，《恐怖和进步：苏联》，前引书，第176页起。

③ 戴维·阿普特，《现代化的政治》(芝加哥：芝加哥大学出版社，1965年版)。

④ 参见奥利·霍尔斯蒂，“1914年的实例”，载《美国政治学评论》第59期(1965年6月)，第365—378页。

等级制交流体系的这些特有问题和交流渠道长而又复杂的情况表明，运用庞大的中央集权制的政府行政机构来控制公共政策是有一定局限性的，特别是在高度控制的独裁体系中更是如此。当信息失实和维持多种信息渠道的代价影响效率的时候，控制的不断增强便达到了报酬递减的点上。在一切具有庞大政府部门的体系中，有关政府行政机构效率低劣的报道多得不计其数；在独裁体系中更为突出。效率低劣的原因，不仅在于等级制由下向上的信息流程中对信息的有计划歪曲，也由于在高度集权的体系中问题成堆，信息过量。在往上呈送的信息网中，各种人都可能删除或丢掉某些信息，而这些信息却最后表明是同某个局部问题有最大关系。地方官员要对他们的输出负责，而又无法依靠中央集权的计划，他们只得求助于一个"中间人"来疏通被堵塞的信息渠道并挖掘必须提供的材料和信息。但是由于这些私人的安排不受市场定价和竞争的降低成本压力的约束，它们也有自己的效率低劣问题。例如，两艘载煤船可能会在河上对面开过，每一艘船都是在完成同对方船出发口岸上的一家制造厂所签订的一笔私人交易。如果没有一个价格机制，要确定关于原材料缺乏或价值的基本信息就极为困难。这也应使我们想到，在渗透性的独裁体系中形成的复杂而大量的信息—控制体系——政府行政机构、政党、警察——所有这些都需要时间和资源来完成各自的交流功能。

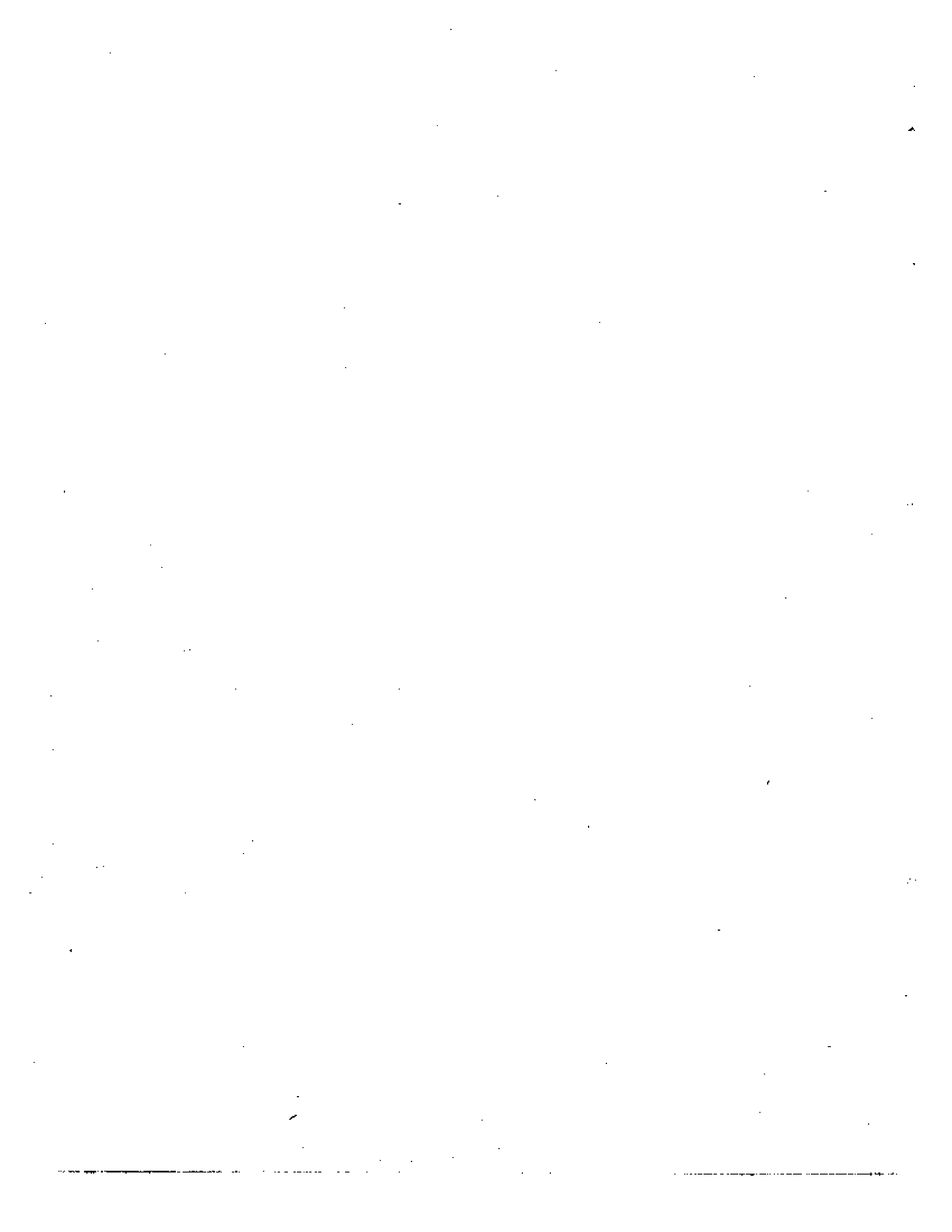
为了减少集权的代价，人们正在采取各种措施，通过有限的、富于想象力的分权形式，并采取信息处理上的技术改进，如应用电脑等。然而，在独裁体系下，疑心重重的统治者不愿轻易地放弃决策的垄断权。而且所有体系都需要某些类型的集权组织来保持各组成部分的平衡，以及动员各种资源以实现超出私人集团能力或利益之上的集体目标。政府占有和私人占有，集权和分权，直接控制或间接控制之间的任何一种单一平衡，不可能适用于一切环境条件下的一切政策。当所有的政策体系都要在协调和控制与自由

流动和准确交流之间保持平衡时，不断的组织改革，伴随着无法消除的低效率因素，很可能在难以料定的将来继续存在。①

① 见布劳和斯科特关于这一长期存在的组织上的困境的评论，同前书，第242页，也可见本书第三章和第五章关于分化的局限性的论述以及那里所引用的著作。

第3部份

过程功能



7 利益表达

当某个集团或个人提出一项政治要求时，政治过程就开始了。这种提出要求的过程称为利益表达。利益表达可以由许多不同的结构以不同的方式进行。在一个非常简单的政治体系中，不存在专门的利益表达结构，某个帮或村落中的个别成员可以接近首领，彼此交谈，以表示自己的愿望和反映自己的问题。在分化程度略高一些的体系中，国王的臣民可以请求召见，提出请愿。在一个现代化的体系中，尽管利益表达也可以由非专业化的结构来进行，但是存在着主要是为促进利益表达而组织起来的社团。

下述的每一件事都属于利益表达的例子：一位公民写信给他或她那个地区的众议员，求其帮助得到一小笔企业贷款；黑人领袖与总统讨论公平的住房政策；英国的劳工领袖在工党年会上抗议政府实行工资冻结；以色列公民在法国大使馆门前示威，抗议法国释放一名受到指控的巴勒斯坦恐怖分子；北爱尔兰恐怖分子在一家人群拥挤的伦敦百货商店里投掷炸弹。

正如这些例子所表明的，利益表达同把它们成功地转换为权威性政策，是完全不同的两码事。每个利益集团都面临着来自其他利益方面的竞争，包括新的或旧的，现行的或潜在的利益。这个

利益集团的要求成功与否，取决于利益综合、政策制定和政策执行的整个过程，这些问题我们将在以下几章中讨论。利益表达只是这个过程的第一个阶段，它对体系、过程和政策的最终意义同样还取决于其他几个阶段。然而，只要懂得必须把利益表达放在整个体系的前后关系中加以叙述和分析，那么，人们就能够从对这种功能所作的细致分析中获益匪浅。

7.1 利益集团的类型

利益集团一词一直是政治学家激烈争论的对象，所谓利益集团，我们仅仅是指因兴趣或利益而联系在一起，并意识到这些共同利益的人的组合。利益集团可能本身就是集团成员为开展持久的长期的活动而组织的，也可能只反映了成员们偶尔参与的活动。事实上，任何社会结构都可能会提供一些交流和选择倾向的模式，导致其中个别人组成利益集团。但是有些社会结构比其他社会结构更容易适合于利益表达，政治体系中存在的各种不同机会导致了各种各样的参与方式。在下面的讨论中，我们将试图识别一些最常进行利益表达的集团类型。

首先我们必须注意个人作为自身利益的表达者所具有的持续的重要性。这种重要性是与任何集团组织或活动无关的。这类个人利益表达最明显的例子是，某个人为有关自己和家庭的问题（如获得住房、就业，或贷款等）同政府官员发生接触。正如我们在第五章中指出的那样，即使在经济发达的社会里，这种活动仍是政治参与的普遍形式，因为在这些社会里，政府部门规模庞大，个人具有很高的能力和教育水平，这些都可能导致频繁的个人接触活动。① 个人也可能在范围较广的问题上试图表达自己的意见，如

① 见本书第132页表5.1中有这种参与频繁程度的资料。

他们就外交政策等写信给自己所选出的参议员，或是就街区发展问题同地方分区委员会接触。然而，个人在这些较为广泛的问题上表达利益的努力，总是同集团意识和集团活动紧密交织在一起的。我们以后将会讨论到这一点。①

特殊的利益表达常与"核心人物"政治联系在一起的，这是政治领袖在狭窄的、特殊的利益交换基础上建立起来的由个别支持者组成的私人关系网。这些庇护人—被庇护人关系包括公民支持某个领导人而不管其总的政策如何，以换取个人得到恩惠和受到庇护的好处。在那些许多人勉强维持生计和正式的组织效率低下的社会中，这种个人追随者的关系网可能显得特别重要。但事实上，在差不多所有的社会中，在不同的层次上，都存在着这种个人追随者联系网，领导人手中有恩惠和利益可赐，而自己又要依赖于选举支持或其他形式的支持。精明的领导人能够通过下级领导人建立大量的私人关系网络，并建立重要的政治基地。②芝加哥的戴利集团就是现代民主条件下这种形式的庇护人—被庇护人关系实例。但是，这种以满足个人利益换取政治支持的庇护人—被庇护人结构，人们在共产党社会中也同样会遇到。研究苏联政治的学者都曾论述过斯大林、赫鲁晓夫、勃列日涅夫以及其他苏联领导人在权势上升时建立的私人关系网，以及这些保护网对领导人及其追随者的政治生涯所产生的影响。③

---

① 在许多国家里，这种在较为广泛的问题上的联系都是同一系列集团活动密切相关的，例如积极参与关心地方事务的正式组织，通过地方性团体来工作，以及组织地方性团体（西德尼·维巴，诺曼·H·尼和娄万金，《民主参与的模式》，贝弗利希尔斯：塞奇出版公司）。

② 有关这种个人网的极端形式以及在诸如菲律宾这样的社会里盛行状况的描述，可参见卡尔·H·兰德的"东南亚的个人网集团"，载《美国政治学评论》（1973年5月），第103—127页，也可参见本书第八章中对被庇护人制的讨论和提及的一些著作。

最后，我们当然还需注意，并非所有的公民都拥有相等的个人政治资源。一个在政治集团控制的城市中生活的党的工作人员，或是一个在庇护之风盛行的村庄里生活的农民，也许只能提供选票或是为竞选做一点工作。能够提供大量金钱的竞选捐助人则可能会受到更多的个人照顾，获得大使职位作为报答就表明了这一点（直到选举法最近有所改变之前，美国的情况一向如此）。军人政府、国王枢密院或总统内阁的成员等政治关键人物，甚至还有更好的机会来使自己的愿望为人所知，使自己的利益受到照顾。政治领袖及其亲信的个人财富大量积聚，这在不太发达的政治体系中屡见不鲜，在现代政治体系中也不罕见。

除个人方式的利益表达之外，我们还能从组织的角度出发，把利益集团分为四种类型：（1）非正规的④；（2）非社团性的；(3)机构性的；（4）社团性的。

非正规的利益集团就是无组织的暴徒和骚乱，它或多或少是不满或抗议的自发表现形式，通常出现得快，平息得也快。当然，确有许多骚乱和示威实际上是有组织的集团故意煽动的。但是，尤其当一个社会中各种成分缺乏有组织的集团，或无法通过现存的有组织的集团充分代表自己的利益时，一个偶然的事件或一个领袖的出现都可能触发人们蓄积着的不满，并会以难以预料和难以控制的方式突然爆发。虽然非正规集团并未形成促进本身的利益和保持其连续性的专门角色，但直接的个人交互作用再加有关他人行动的谣传和消息报道，为个人提供了短暂的动力和方向。

---

③ 例如，可见G·F·斯基林和F·格里菲斯主编的《苏联政治中的利益集团》一书中的文章（普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1971年版）。也可见约翰·A·阿姆斯特朗，《苏联的官僚精英人物》（普雷格出版公司，1959年版）；弗雷德里克·C·巴洪，《苏联政治》（波士顿，利特尔—布朗出版公司，1966年），第84页和菲利普·D·斯图尔特等的文章，"政治流动和苏联政治体系"，载《美国政治学评论》第66期（1972年12月），第1269—1291页。

④ "anomic"一词源于希腊语，意指非正规的或违法的。

杰姆斯·科尔曼提供了一个很好的有关尼日利亚东部地区一个非正规的利益集团的例子。在那个地区，大部分的商业活动都是由妇女经营的。

> 要对妇女课税的谣言突然促发了一场妇女运动，它象野火一般地迅速遍及两个人口最稠密的省，妇女们不加区别地攻击首领和欧洲人，到处毁坏主要属于商业公司的财产和物资，直到警察大批出动，打死打伤各五十个妇女之后，骚乱才平息下去。这些个个都是目不识丁的妇女，她们不仅发起了这场运动，而且是这场反抗的唯一参加者，这确实是个异乎寻常的特点。整个事件完全是自发的，而且既没有得到男人的支持，也没有得到省里有文化的人的支持。①

许多国家最近发生的事件反映出非正规的利益集团仍在活动。在东欧的共产党国家里，五十年代的东柏林和匈牙利，1968年苏军占领期间的捷克斯洛伐克以及1970年和1976年波兰的许多城市中工人游行示威反对政府的工资和价格政策时，都曾出现过暴力的、一般为自发的抗议活动。在美国，马丁·路德·金遇刺后以及1970年美国入侵柬埔寨后，许多大学校园里都发生过自发的政治行动。工人未经工会准许自发进行的罢工，长期以来是英国工会活动的特点。但近来诸如意大利、西德和瑞典这样的大陆国家里也频繁出现，并成为1968年法国大规模动乱的一个重要部分。1970年在意大利南部，当勒佐卡拉布里亚未能获得地区首府应有的政治和经济上的重要地位时，那里也发生了大规模的骚动。

---

① 杰姆斯·S·科尔曼，《尼日利亚，民族主义的背景》(伯克利和洛杉矶，加利福尼亚大学出版社，1958年版)，第174页。

非社团性利益集团的特点也是没有一个专门的组织。这种集团不同于非正规利益集团，因为它是建立在共同意识到的种族、语言、宗教、地区和职业利益的基础之上的，或是可能建立在家族关系和血统的基础之上的。由于这些持续的文化或经济联系，非社团性集团比非正规性利益集团有更多的利益连续性。

非社团性利益集团中特别令人感兴趣的有两类：一类是具有共同的切身利益，但还没有照社团或机构方式有效地组织起来的大型集团。消费者利益集团就是典型实例。但许多种族性、地区性和职业性集团也属于这一类型。小曼库·奥尔森和其他研究社会组织问题的理论家指出，把这类集团有效地组织成配有专门角色的社团特别困难。① 这是因为在参与上所花的时间和精力代价太大，而每个成员能分享的集团利益又太小，于是难以建立组织。因此，这种集团一直处于无组织状态，其利益也许只能间断地通过个人、非正规的次级集团以及非正式的代表团等来表达。政治领导人也可能会设法弄清楚集团成员的选择倾向，或有时候来动员他们给予支持，因此这类集团并不是无足轻重的。但这类集团的利益表达活动同组织化的社团相比，就缺少连贯性和有效性。

非社团性集团的第二种类型是较小的、面对面的宗族关系、血统、经济或种族集团，这里也存在长期连续性以及只是间断性的专业化利益表达。但是，在某种政治形势下，建立在面对面交互作用和一套明确规定的共同义务之上的小型集团，也可能非常有效，而且它们可能避免正式组织，认为那是不必要的、非法的或过于惹人注目的。这种小型集团活动的例子，有六十年代墨西哥城里的医生停止工作进行请愿，要求提高工资和改善工作条件；② 大土地所

---

① 小曼库·奥尔森，《集体行动的逻辑》（坎布里奇，哈佛大学出版社，1965年版）。

② 见伊夫林·P·史蒂文森，"独裁政权中的抗议运动"，载《比较政治学》第7期（1975年4月），第361页—382页。

有者向某个政府官员联合要求继续实行肉类或谷物保护性关税；一位政府税务官的亲属请求税务官给予一个家庭企业以优惠的待遇等等。正如以上最后一个例子所表明的，通过求助于家庭、亲属、村社或老校友关系和利益，个人的利益表达常常会得到更合理的待遇并且被置于更加持久的基础之上，而领导人同样会求助于这种关系以建立个人支持网。特别是在社会变革时期，这些小型的非社团性集团可能是个人和新的大型机构间至关重要的联系纽带。

机构性利益集团存在于诸如政党、公司、立法部门、军队、政府行政机构和教会组织之中。正式的团体组织具有高度分化的角色结构，但这种结构的建立是为了执行利益表达之外的功能的。除了正式的组织程度较高之外，这些集团的特征同面对面的亲属关系和血统集团多少有些相似，其他的社会交互作用网被用来提供一个可以付诸应用的组织基础，并可能提供在政治舞台上表达要求的共同利益。机构性利益集团，无论作为整个机构性结构，或是作为次级集团（例如，作为军事机构或作为其中专门的派别），因为它们的组织基础为其提供了许多资源和接近权力的机会，都很可能是强有力的。

政府官员通过发现新问题和新政策来扩展其组织的趋势，在全世界都是非常普遍的。例如，施米特在对巴西的研究中，谈到过各种重要的问题成为全国性政治问题的方式。他发现，最初使问题为全国瞩目的并不是社团性利益集团，而是：（1）其任职期正受到威胁的政客，（2）经济管理人员，（3）知识分子，（4）军官①。研究英国、美国和瑞典的社会政策的学者也提出了极为相同的观点。某个问题上的利益表达，常常是由涉及总的政策领域的那些机构中的行政官员发起的。②

---

① 菲利普·施米特，《巴西的利益冲突和政治变化》（斯坦福：斯坦福大学出版社，1971年版），第251页起。

在独裁政权下，由于其他类型的集团多少受到中央机构的直接禁止和控制，机构性集团就更为重要。在共产党政权中，教育官员、党的官员和派别、法官、工厂经理、各军事部门里的军官以及其他许多以机构为基础的集团，都起着重要的利益表达作用。③

在欠发达的政治体系里，社团性集团的数量有限或不起作用，军事集团、公司和党派所起的突出作用就非常明显。事实上，在几乎所有复杂的体系中，某些机构性集团很可能是重要的，因为他们拥有通讯网、共同的利益，以及必然为他们所分享的资源控制权；这样，对他们的管制就成了一个关键的问题。

社团性利益集团是从事利益表达的专门结构，它们是为了表达某些特定集团的目标而专门建立起来的。这种利益集团的组织有一批专职工作人员集中致力于利益表达目标的专业化内部角色，还有制定利益和要求的有条理的程序。工会、种族性集团、为某些商业或工业服务的组织、由不同的宗教派别组织的团体，以及为推进某项政治事业，如民政改革或外交政策等而建立的协会，都是社团性利益集团的典型例子。工会是介于机构性和社团性两种类型利益集团之间的一个特别有趣的例子。工会首先的目标是经常代表工人同雇主谈判，但是，工会也常常卷入政治事务。它们或者运用为了利益表达的目的去影响雇主而建立起来的内部组织结构，在政治领域直接采取行动；或是组织起专门的政治次级团体，例如象美国劳联—产联中的政治教育委员会组织。由于工会和其他一些经济组织的基本功能涉及到在另一个领域里表达利益的-

---

② 例如，可参见奥尔森，前引书；休·赫克洛，《英国和瑞典的现代社会政策》（纽黑文：耶鲁大学出版社，1974年版）；奥列弗·麦克多纳，《政府扩大的模式，1800—1860年》（伦敦：麦吉本斯和基出版公司，1961年版）。

③ 见罗曼·科尔克威茨，“苏联政治中的利益集团”，载《比较政治》第2期（1970年4月），第445—472页；斯基林和格里菲斯，前引书；以及巴洪和斯基林的文章，载罗伯特·达尔主编的《政权和反对派》（纽黑文：耶鲁大学出版社，1973年版）。

问题，因而它们能特别容易地从经济活动方面转到政治活动方面。

由于人们已认识到社团性利益集团在利益表达中的重要性，因此它们已成为许多项研究的对象。① 凡是允许这类集团组成并大量发展的地方，它们就往往会制约其他类型利益集团的发展和活动。这类利益集团的组织基础使它们具有比非正规性集团和大型的、无组织形式的非社团性集团更为有利的条件，特别是因为这一组织基础能使这类利益集团在公共政策制定和执行的日常过程中监护本集团的利益。对于没有延续的亲属关系或其他面对面交互作用的集团来说，社团性利益集团是必不可少的。因此，在庞大的现代社会中，这类组织是十分普遍的。它们相对具有公开表示目的和提出要求的合法性，它们整个集体代表广泛的利益，因而也能在某种程度上限制以至控制机构性集团和非正式小集团的比较隐蔽的行动。

社团性集团常常可分为两类：一是基本上以一个社会集团为基础建立的；二是主要围绕某一特殊的政策利益而建立的。表7.1列举了若干例子，说明了各种社团性利益集团以及它们的正式名称所表示的各种不同的社会和专门问题的基础。

7.2 利益集团次体系的类型

在发达的工业社会中，利益集团构成了政治体系的次体系。如果人们考察一下社团性利益集团的历史，就能清楚看到它们

① 亨利·W·埃尔曼早期对社团性利益集团的研究作了杰出的归纳，可见其《四个大陆上的利益集团》(匹兹堡，匹兹堡大学出版社，1958年版)，特别可参见亨利·埃克斯坦的研究，《压力集团和政治》(斯坦福，斯坦福大学出版社，1960年版)；约瑟夫·拉普洛曼巴拉，《意大利政治中的利益集团》(普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1964年版)；杰姆·G·威尔逊，《政治组织》(纽约，基础图书出版公司1973年版)。

表 7.1　根据社会基础或专门问题而归类的社团性利益集团的实例

社会基础或目标	例　　子
部落的	伊博人联盟(尼日利亚)
	阿拉斯加土著者联盟(爱斯基摩人、印第安人、阿留申人)(美国)
种族的	华裔美国公民同盟(美国)
	种族平等大会(美国)
	英国西印度群岛协会(英国)
民族的	波兰民族同盟(美国)
	美籍墨西哥人政治协会(美国)
	魁北克解放阵线(加拿大)
宗教的	缅甸穆斯林组织(缅甸)
	美国公谊会教友服务委员会(美国)
	独立天主教行动委员会(法国)
	海外福音传道协会(英国)
职业的、专业的	运输和一般工人工会(英国)
	美国医学会(美国)
	意大利工业总同盟(意大利)
	小麦生产者联盟(澳大利亚)
	甜菜生产者总同盟(法国)
	家庭主妇联盟(日本)
针对问题或政策的	绿化山麓委员会(美国)
	英国农村保护协会(英国)
	禁酒同盟(澳大利亚)
	对外关系委员会(美国)
	争取归还冲绳岛协会(日本)

的发展是遵循一种模式的。例如，关心工人阶级状况以及赞同工业管制的社团的形成，就引起了反对或限制这种管制的商业和制造业社团的发展。从事集团谈判的工会的发展，促成了旨在加强工业中资方谈判能力的雇主联盟的发展。一个工业经济部门里工会的发展，促使另外一些部门里工会的出现。农业部门也依照相同的发展模式。可以说，是从一种作物到另一种作物，一个过程接着另一个过程。最近，随着发达的工业社会中出现了新的问题，环境保

护主义和环境开发者，主张限制枪支和主张拥有枪支的人已经组织起来，以支持或反对管制的立法。

从广义上说，我们能够区分四种利益集团体系——区分利益集团次体系在发达工业社会中同整个决策过程发生联系的方式。第一种是竞争性的，这在美国表现得很充分。这类利益集团在为其成员谋求利益和保护而进行活动时，相对来说是自主的。第二种类型可称为非自主性的，在这种体系中，如在法国和意大利，工会、农民组织、青年团体以及诸如此类的组织可能是由天主教会或共产党或社会党所控制的，其组织成员的利益从属于控制他们的那些机构的利益。利益集团体系的第三种类型是阶级合作性的，这里指的是这样一种情况，各主要的利益集团——商业的、劳工的、农业的等等——与政府行政机构保持联系，在一个有组织的谈判委员会进行谈判的过程中制订出政策。斯堪的纳维亚利益集团次体系就属于这种类型。还有一种同天主教政治意识形态有关的阶级合作主义形式。三十年代的奥地利，萨拉查统治下的葡萄牙以及最近的秘鲁都曾暂时采用过这一形式。这种体系不用政党，而通过专业和职业利益集团与国家行政机构之间的交互作用进行运转。这种利益集团是根据法律而建立起来的，但至少从理论上来说，它们同国家政府行政机构的交互作用是双向过程。最后一种是共产主义和法西斯主义所特有的国家控制型的利益集团体系，这种利益集团的作用就是担当党和政府政策的“传送带”。它们抢占利益表达，从而保证党和政府精英人物的政策在经济和社会的各个领域里得到贯彻。①

---

① 另有一个略为不同的利益集团次体系类型分类法和对利益集团理论一个较为全面和完整的分析，可见菲利普·C·施密特编《比较政治研究》第9期特刊，题为“当代西欧的阶级合作主义和决策”。

7.3 接近的渠道和施加影响的策略

大多数体系都至少允许人们以某些形式进行十分有限的利益表达。在渗透性独裁的体系，为大多数公民和集团所进行的合法的利益表达，局限于提供信息或可能是申诉疾苦。再就是政府行政机构和政党中的各类机构性集团可能在上面确定的广大范围内向上司提出改变政策的建议。较开放的体系，为利益表达提供了种类繁多的渠道。对实行新政策或继续推行某些政策的要求，是同给予选举支持的承诺合法地联系在一起的。

几乎所有的政治体系都禁止或至少是谨慎地控制和管制使用暴力，特别是控制和管制政策制定者使用强制手段。大规模地使用暴力和非法强制手段，通常是一个政权正陷于崩溃和正在失去合法性的征兆。当各个集团诉诸强制手段时，政治体系提供用于利益表达的资源和渠道便被置诸一旁了。因此，接下去我们先来讨论现在存在于政治体系中的各种合法的或宪法所规定的利益表达渠道。然后再讨论强制性的渠道以及关于使用这些渠道的决定。

合法的接近渠道

也许，接近政治上层人物的最古老和最传统的方式是个人联系。所谓个人联系渠道，我们指的是利用家庭、学校、地方和社会联系作为接触政治上层人物的工具，同一个学校的毕业生中存在的非正式的通讯网便属此例。在美国、日本和英国，某个大学毕业生之间的联系和友谊已被证明是用于表达个人和集团利益的重要接近渠道。在苏联，赫鲁晓夫、勃列日涅夫等领导人在早期负责地方工作时所形成的关系，一直成为形成派别及低级官员和党的官员中个人晋升的基础。①

当然，这样的渠道也可能是暂时的，涉及领导人特有的个人友

谊模式。例如，每届美国总统任职时都带来了自己的一批私人顾问和亲信，在总统任职期间这些人通常都是接近总统的非常重要的途径。同样，兰德也曾论述过菲律宾政治体系中个人联系所具有的短暂性。② 另一方面，联系的渠道也可能同社会结构联系在一起。传统的种族联系就是一个例子。这种种族联系可能影响许多个领袖的任职期。联系渠道在很大程度上也取决于个人关系网本身是否已形成了广泛的庇护人—被庇护人结构，而这种结构又可能同政党机器发生联系，用选票换取个人的好处。③

虽然这种个人联系渠道是个人和非社团性集团，例如那些代表种族和地区利益的集团所使用的。但它对所有类型的集团来说都是重要的。也许正是因为经过这种渠道所传递的信息对接收者具有强烈的影响，所有类型政治体系中的集团都热衷于寻找这种联系。关于意见形成的研究表明，面对面的接触是影响态度最有效的手段之一。当在真诚和友谊的气氛下进行接触时，就更可能获得良好的反应。一个朋友、亲戚、邻居或得到信任的同事所表达的要求，比一个素昧平生的人以正式方式提出的要求要有效得多。因此，即使是在现代政治体系中，人们也会发现个人关系仍然为人所小心翼翼地发展。那些被排斥在这种关系之外的人，会意识到自己在可能的利益表达中处于明显不利的地位。④而且，人们还发现，院外活动分子就是靠运用其同政府官员的个人关系来促进集团利益表达的，并以此来谋生。

精英人物代理是利益集团可以非常有效地利用的一种接近渠道。它可以采取由一名集团成员直接参加政策制订结构的形式，

---

① 见阿娜斯特朗，前引书；巴洪，前引书；斯图尔特及其他人，前引书。

② 兰德，前引书。

③ 同上书，也可见本书第八章。

④ 维巴和尼，《美国的参政》，第2章及见南锡·E·麦克兰，"政治参与中的战略选择"（博士论文，罗彻斯特大学，1974年）。

或是采取由一名独立的精英人物表示赞同的形式。有精英人物参加的集团可以不必使用个人关系或正式的渠道来接近精英人物，而能够依靠一位参与决策结构的成员直接地和持续地表达其利益。例如，意大利的工会享有一个有利的条件，那就是可以在立法委员会上一直以日常的方式表达其利益，这个事实使得意大利的工业巨头们深为遗憾。①英国、法国、德国以及其他国家的立法机构的队伍中都包括许多利益集团的各类代表，而在美国，国会或行政部门中的社团性利益集团成员的存在却令人不满（尽管他们仍然存在着）。

当然，立法机构并不是唯一从事决策的机构。事实上，在许多国家里，如果说立法机关还有作用的话，那也不过是徒有形式而已。在这种情况下，政府的机构性利益集团便具有特别的影响，因为其成员每天都在同活跃的决策精英人物接触，而且通常也是同他们利益直接有关的精英人物结构的一部分。

精英人物代理也可以成为没有其他表达手段的利益集团的渠道，特别是那些庞大的非社团性集团。十九世纪三十年代和四十年代，英国议会中某些贵族和中产阶级出身的议员自告奋勇地来为工人阶级表达利益。但他们并不是对下层通过各种渠道传送上来的压力和要求作出反应，而更多地是充当了这些被忽视和被压制的工人阶级利益的独立和自封的保护人。各委员会以及其他一些机构中所做的大量工作，促进了工厂和矿山立法的通过。这些精英集团成员可能同情于利益集团的要求和愿望，并可能尽力把这些利益传送进决策结构。今天在发展中的地区，社团性集团和政党的有效体系还未出现或者未能影响大多数人民，因此这种接近渠道经常得到使用。但是，根据认同意识和泛泛的暗示所进行的表达，是一种不太可靠的接近形式；通过这一形式所进行的利益表

① 拉普洛曼巴拉，《意大利政治中的利益集团》。

达可能会导致精英人物方面造成重大的错误估计。

我们还必须考虑现代政治体系中存在的大量正式的和机构性的接触渠道，这就是，大众传播工具。然而正如我们已指出的，信息的数量以及信息缺乏具体方向所造成的反作用，也会限制大众传播工具对许多不太重要的集团所产生的效果。如果大众传播工具被政治精英人物控制，发布报道要由他们批准，那么，传播工具在某种程度上就不再是一种有用的接近渠道了，或只是为受宠的集团所专用的了。但是，在一个开放的社会里，大众传播工具是向决策者传送政治要求的主要手段。①

政党是第二个重要的机构性接近渠道。政党作为机构性接近渠道的用处是受一系列因素影响的。一个具有严密组织结构的高度意识形态化的政党，例如共产党，更有可能控制社团性的利益集团，而不是传送这些利益集团所形成的要求。象美国那种权力分散的政党组织，无论是在立法组织的内外，其反应能力可能都不如个别议员或一批议员。但另一方面，在象英国这样的国家里，政党组织的各个部分，特别是议会党团，成了重要的渠道。他们能够表达要求并有希望影响内阁或行政顾问班子以及执政党。在一党的结构统治整个政治体系的国家中，如在墨西哥，政党是表达许多利益的至关重要的渠道。②

---

① 还可见本书第六章中关于大众传播工具的论述。

② 专家们在争论墨西哥占统治地位的党革命组织党控制政治输入过程的程度。一些很有势力的商业和金融利益似乎依赖于接触精英人物和总统，而不靠政党渠道。关于墨西哥党角色的两种主要的立场，可见罗伯特·E·斯科特，《过渡中的墨西哥政府》，修订版（厄巴纳：伊利诺伊大学出版社，1964年版）；弗兰克·布兰登堡，《现代墨西哥的形成》（恩格尔伍德克利夫斯，普伦蒂斯—霍尔出版公司。罗杰·P·汉森对此做了最新的分析，重新考察了这场争论，但他强调精英人物的代理，可见其《墨西哥发展的政治》（巴尔的摩：霍布金斯大学出版社，1971年版）。另一项关于一党制中利益表达的总的论述，可见塞缪尔·P·亨廷顿和克莱门特·H·穆拉，《现代社会中的集权政治》（纽约：基础图书出版公司，1970年版），特别是其引言部分。

立法机构，内阁和政府行政机构也是常见的接近渠道，个人或集团使用这种渠道的一般策略，包括列席议会的委员会，或向个别议员提供情报。当许多决策权限下放到所属机构，当利益集团更关心于形成具体的实施方法，或是当利益涉及面相当狭窄，除利益集团本身之外与很少公民有直接关系时，同各个层次和不同职能部门里的行政机构接触可能就显得特别重要。表7.2说明了英国伯明翰的利益集团根据本集团同官员接触的那些政治问题的广度，以及对接近渠道所作的选择。在广泛性的问题上——包括社会阶级、种族集团或者大批政府援助和服务的领受者——利益集团往往同政党接触。例如有关全面教育的争论就是如此。在可能很少牵涉其他集团，较少引起政治冲突的涉及面狭窄性问题上，利益集团往往转向相应的行政部门。

牛顿和莫里斯以及其他人的研究结果都表明，影响利益集团

表 7.2　　英国利益集团根据问题类型对同行政机构接触渠道或政党接触渠道的选择

	同行政部门的接触(%)	同政党的接触(%)	共　计
广泛的"社会集团地位的问题"：			
涉及"社会阶级、种族和少数民族集团的利益以及政府服务的提供者和领受者的利益"	24	76	100(25)
较狭窄的"多元问题："			
涉及"比个人的利害关系要广泛但比社会阶层的利害关系要狭窄的各种问题"	72	28	100(165)

资料来源：此表是根据K・牛顿和D・S・莫里斯，"英国利益集团理论再考察"一文中表4计算出来的，该文载《比较政治》第7期(1975年7月)，第517—595页。

注：资料搜集自英国的伯明翰。原表把这些资料分成消费者利益集团和生产者利益集团，虽然生产者集团就社会地位集团进行接触的可能性略为小一些(10%对15%)，但这两类集团都显示了非常相似的接触选择模式。

策略的不仅有集团特殊的接触便利和组织基础，而且还有为实现该集团特定的目标必须加以动员的政治资源的类型。① 当众多的利益发生冲突，必须综合大量政治资源来取得或保卫集团利益的时候，政党渠道就可能是必不可少的。② 但当集团利益狭窄的时候，采取同政府行政机构接近的办法，在预先确立的政策范围内进行活动，可能就要比接近政党简单得多，也有效得多。

利益集团与政府行政结构之间各种不同的关系，是学者们研究甚多的一个课题。例如，在一些国家中，出现了与利益集团定期进行磋商和谈判的过程，在斯堪的纳维亚国家和英国的政治体系中所能看到的委员会、各种会议以及非正式的交流等，都是利益集团接近政府行政机构的一种异常明显的形式。但在美国、法国、意大利、西德以及象埃及、泰国和菲律宾这样的发展中地区，学者们分析了多种未以正式形式出现的关系。③

抗议示威、罢工以及其他非暴力的但激烈而直接的压力也是一种接近形式，它介于合法渠道和非法渠道两者之间；是前者还是后者，取决于具体的政治环境和示威者的行动。正如我们已经

① K·牛顿和D·S·莫里斯，“英国利益集团理论再考察”，载《比较政治》第7期（1975年7月），第57—59页。

② 见保罗·E·彼得森，“英国利益集团理论考察：三个英国城市的综合教育政治”，载《比较政治》第3期（1971年4月），第381—402页；罗伯特·J·利伯，“利益集团和政治一体化：英国进入欧洲”，载《美国政治学评论》第66期（1972年3月），第53—67页；埃克斯坦，《压力集团政治》，西奥多·J·刘易斯，“美国的商业和公共政策”，载《世界政治》第116期（1964年7月），第667—755页。

③ 见《比较政治研究》第9期特刊（1977年4月）；弗朗西斯·E·鲁尔克编，《国家政治中的官僚权力》（波士顿：利特尔—布朗，1965年版）；亨利·W·埃尔曼，《法国有组织的商业》（普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1957年版）；杰勒德·布朗撒尔，《政治中的德国工业同盟》（伊撒卡：康奈尔大学出版社，1965年版），第9和10章；拉普洛曼巴拉，前引书，特别是第8章到第10章；莫罗·伯格，《现代埃及的官僚机构和社会》（普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1957年版），第6章；F·W·里格斯，《公共行政生态学》（新德里：印度公共行政研究所，1961年版）；琼·格罗斯霍兹，《菲律宾政治》（波士顿：利特尔—布朗，1964年版）。

指出的，这种示威可能是非正规集团的自发行动，或者，更有可能是社团性或小型非社团性集团有组织地使用的非常规渠道。在民主社会中，进行抗议示威可能主要是为了集团的事业而动员公众给予支持，并最终在选举中给予支持。六十年代，美国发生的民权运动和反对越南战争的示威就是这种活动的主要例子。在非民主社会中，这种示威作为一种接近渠道可能是很危险的，并可能意味着对其渠道极度不满。如表7.3所示，反政府示威在民主体系中运用更为频繁，其原因无疑在于这种活动在其他类型的政权下受到了严格的控制。

有人曾描述过抗议示威，认为它是社会中“无权无势”集团的一种策略，这是十分恰当的。那些本身不具有影响决策者的途径或资源的集团，只能使用争取同情和支持的非常规手段。① 抗议活动作为“无权无势者”的策略，通常是那些在政治体系中没有承担重要精英人物角色的少数民族集团或青年人的参与方式。但是在为了实现目标而进行抗议的一定集团里，那些同样的动力机构既会运用抗议活动，也会采取许多其他参与方式。那些具有社会和经济优势的人以及其他社会和政治组织的成员最可能参与抗议行动。他们拥有更多的信息、利益、技能和拥有的一般资源都有利于参与；组织网则有利于交流和协调。

对威斯康辛州密尔沃基黑人和白人抗议者所作的一项研究表明，在黑人和白人居住的社区中，抗议者很可能是受过教育的，并且是某个组织的成员。② 黑人社区具有更大的、以种族集团问题为基础的利害关系，它们相对来说又比较贫困，这两点或许能解

① 杰姆·Q·威尔逊，“反抗战略”，载《解决冲突季刊》第3期（1961年9月），第291—303页；米克尔·利普斯基，“作为政治资源的抗议”，载《美国政治学评论》第60期（1968年12月），第1144—1158页，也可见彼特克·艾辛格，“美国城市中抗议行为的状况”，载《美国政治学评论》第68期（1973年3月），第11—28页。

② 彼得·艾辛格，“抗议参与中的种族区别”，载《美国政治学评论》第68期（1974年6月），第592—606页。

释下列这个事实：现正在发展的各种组织经常成为黑人抗议活动的支柱，而白人的抗议则常常是特定的、并且是以个别形式动员起来的。

艾辛格指出，尤其是就黑人而言，

> 大多数抗议活动是由正在发展中的组织集团所组织的，这些集团提供了现成的领导干部和辅助工作人员，而且他们手头还拥有其他资源，如办公场所和油印机等。此外，他们还有关于机构的经验和许多往事回忆。这两者都可以一再用来为对付新情况提供指导和教训。①

强制性的接近渠道

前面，我们对使用合法接近渠道和使用强制接近渠道加以区分。这种区分同我们对政治谈判中使用的两种主要类型的政治资源所作的总的区分有关。政权的决策结构建立起制订权威性法规的程序。在普选议会制的政权中，合适的资源可能就是国民议会中的表决投票。各个派别都会力图通过在全国选举中获胜，通过同获胜议员就其他政策问题进行谈判，以及通过劝说或给予支持的许诺来控制这些立法表决投票。在有些体系中，可能会直接以财政承诺来购买支持，但通常这样的承诺是不合法的。竞赛规则规定了哪些是决定性的合法资源，并确立了把其他资源——公民选票、财富和组织援助——转换成决定性资源的规则。

除了为获得选票，为获得中央委员会的好感或是为得到多数党的支持而进行院外活动的合法权利之外，大多数政治体系都对使用强制手段加以严格的限制。例如，通过打乱政府工作来实行强制压力的政治罢工可能受到限制。在某些政治体系中，关键集团如

① 彼得·艾辛格，"抗议参与中的种族区别"，载《美国政治学评论》第68期（1974年6月），第603页。

表 7.3

在若干国家中的反政府抗议示威，1958—1967年

国家	1965年人口（千人）	示威 58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	总计	十年中百万人举行的示威
美国	194,572	21	12	95	165	72	202	134	211	124	115	1,151	5.9
瑞典	7,734	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1	0.1
加拿大	19,604	1	—	1	—	6	1	7	6	1	1	24	1.2
法国	48,922	8	19	35	39	1	12	9	3	—	7	133	2.7
西德	59,041	1	1	1	—	—	—	1	57	9	19	89	1.5
英国	54,585	7	21	14	15	13	6	3	13	8	16	116	2.1
捷克斯洛伐克	14,159	1	—	—	—	2	1	—	—	—	—	4	0.3
以色列	2,563	2	—	—	10	1	6	—	4	2	2	27	10.4
苏联	230,600	—	—	—	—	5	1	—	1	1	1	9	0.03
奥地利	7,255	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1	0.1
意大利	51,576	4	—	—	2	—	1	5	4	3	14	33	0.6
日本	97,960	—	3	71	9	11	3	2	2	4	2	107	1.1
保加利亚	8,200	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1	0.13
西班牙	31,604	1	—	1	—	17	—	—	9	7	30	65	2.1
墨西哥	42,689	3	2	9	6	1	2	—	1	—	2	26	0.6
南斯拉夫	19,508	—	3	—	—	—	—	—	—	—	—	3	0.2
秘鲁	11,650	2	1	—	1	11	—	—	—	—	1	16	1.37
巴西	82,222	3	2	5	6	1	—	—	1	4	—	22	0.3
埃及	29,600	—	—	—	—	—	—	—	5	—	—	5	0.2
中国	700,000	—	1	—	—	—	—	—	—	2	—	3	0.004
印度	486,729	4	14	6	5	—	2	1	39	27	37	135	0.3
肯尼亚	9,365	1	3	7	3	1	1	—	—	—	—	16	1.7
尼日利亚	57,500	—	—	1	—	—	1	2	1	5	1	11	0.2
坦桑尼亚	10,515	—	—	1	1	—	—	—	—	2	—	4	0.4

资料来源：查尔斯·L·泰勒和迈克尔·C·赫德森，《政治和社会指标世界手册》(纽黑文，耶鲁大学出版社，1972年版)，第88—93，295—298页。

注：由于我们只有五十年代和六十年代关于这些事件的资料，国家的次序是按它们1965年人均国民生产总值排列的。

警察、行政官员和邮电工人等，举行政治罢工的权利完全得到确认。意大利人就经常遇到因这些机构性集团举行反政府罢工而打乱了电话、垃圾和邮电等服务的情况。然而，在一些政治体系中，虽则政府反应中的镇压和暴力的程度可能大不相同，这种反政府的强制手段，即使是非暴力的，也是被禁止的。①

罢工和阻挠通常是组织良好的社团性和机构性集团来进行的，因为这类战略涉及复杂的协调问题。例如，在威尔纳看来，苏加诺统治时期印尼所发生的政治抗议，主要“是由政治精英人物中的一个或几个成员的怂恿、煽动和策划”，其目的在于测定他们各自的力量，从动摇不定的阶层中得到更多的支持，恐吓他人不得参加反对派，并向更高的权威挑战，看它们会作出什么反应。②佩恩认为，秘鲁于六十年代初期，在文官政权下所发生的暴力示威和骚乱“不仅仅是令人厌恶的和表面的事件，而完全是秘鲁模式的一部分”。特别是对工会来说，这样的策略在当时的情况下是同它的生存至关重要的：“要求秘鲁工会成员使用集体谈判，放弃使用暴力，就等于要求解散劳工运动。”③

偶尔，在一个具有长期政治经验的国家中，人们对“冲向街垒”的情景和各种革命经历的普遍回忆也能导致大规模抗议罢工，例如1968年在法国就发生了这样的情况。当时，在戴高乐统治下，由于工人相对被排除在权力之外达十年之久，在心头积愤，再加上对经济状况的不满，因而工人和城市居民对于大规模的学生—警察对抗和宣布的解决办法自发地作出了反应。规模巨大的非正规

---

① 参见斯蒂文森书中对墨西哥和西班牙所作的比较。

② 安·鲁斯·威尔纳，“印度尼西亚的公众抗议”，见伊沃·K·法伊尔佩德，诺沙林德·法伊尔佩德和特德·罗伯特·格尔编，《愤怒、暴力和政治》（恩格尔伍德克利夫斯：普伦蒂斯—霍尔出版公司，1972年版），第355—357页。

③ 杰姆·L·佩恩，“秘鲁，结构性暴力的政治”，载K·法伊尔佩德，R·法伊尔佩德和格尔，前引书，第368页。

性集团所进行的全国性罢工，使得传统的工会和政党组织者大为吃惊，他们被丢在一旁。①

罢工和阻挠作为接近手段，在不同的政治条件下和不同的政治体系中有着不同的效力。二十世纪初在比利时的一次总罢工在导致扩大选举权中起了作用。六十年代初法国布列塔的农民集团为迫使政府作出重大让步，采用了阻挠的"直接行动"策略，包括占领办公楼和堵塞道路。② 学生集团也经常以罢课来迫使学校当局让步。

然而，对于少数派来说，在全国政治中采用罢工和强制手段是很困难的，除非他们得到了同情他们的多数选民的支持，或者这种压力恰好与一场更严重的暴力骚动的威胁相结合。六十年代初法国农民的直接行动策略之所以取得成功，主要是因为政府受到了其他地方来自政治右翼方面的大规模暴力的威胁，从而迫切需要农民的支持。到六十年代后期，一个强有力的政权就能毫不理会或者是镇压农民的这种活动了。③ 法国的工人和学生在1968年的动乱中迫使政府在学术和工资方面作出了让步，但没有能搞垮政权。更具灾难性的是，1922年意大利工人和1927年英国工人的总罢工，不但完全失败，还使发起这些罢工的组织信誉扫地。而且，这种罢工，如1972年智利卡车司机所发动的反对阿连德左翼政权的罢工，加深了两极分化的社会中人们的恐惧和仇恨。

暴乱作为一种政治接近手段，也可能有时成功有时失败。暴乱有许多种类型，有的是带着相当明确的共同目的所发动的，有的

---

① 然而，各种组织在冲突中确实起了重要作用，见伯纳德·布朗，《法国1968年的造反》（新泽西州，莫里斯敦综合知识出版社，1970年版）；以及见亨利·W·拉尔曼，《法国政治》（波士顿，利特尔—布朗出版公司，1967年版），第204—214页。

② 苏珊娜·伯格，《反抗政治的农民》（坎布里奇，哈佛大学出版社，1972年版），第7—8章。

③ 同上。

则反映了毫无目的的愤懑情绪。十八世纪的英国，伦敦的暴民拥有公认的“发动暴乱权”，这种暴乱常常被用来表达大众对某些立法的反对。相比之下，第二次世界大战后宣布和平的时候，美国几个城市中爆发的破坏性的“胜利暴乱”则毫无政治目的。然而暴乱更为经常地体现了某些公民集团多方面的不安和不满。在不公开承认公民有组织利益集团和表达选择倾向权利的政治体系中，这种暴乱的发生可能是表示人民不满的很少几种迹象之一。

真正非正规的暴乱，指居住在同一地理区域的某个公民集团用相对自发的形式表示共同的愤怒和不满。长期以来，暴乱一直被当作是社会渣滓的一种反常的和失去理性的行为方式而遭人鄙视。① 但根据学者们最近所作的研究，有关的动机类型，在被观察到的行动种类以及在参加者的性质等问题上，各种暴乱有很大的不同。事实上，大多数暴乱都遵循着相当独特的行为规范，这些规范是人们在某一特定的社会习俗中学来的。②在不同的文化中，使用私刑的暴民倾向于采用独特的、各不相同的处决方式，如用石头砸死、烧死、砍头、绞刑等（奥伯斯查尔引用了关于这种倾向的骇人听闻的材料作为证明）。③暴乱常常针对财产，而不是针对人，这从六十年代美国发生的种族暴乱就可以看出，当时大多数的死亡并不是发动暴乱的人造成的，而是由力图恢复秩序的军队所引起的，暴乱的参加者往往都是某地区里的常住居民，而不是过路人或新搬来的人。研究表明，除了通常是年轻人和男性多于女性这两个特点之外，美国的暴乱者同暴乱地区的其他居民相比，并没有什么明

① 参见安东尼·奥伯斯查尔对有关群众或暴民的著作所作的阐述，《社会冲突和社会运动》（恩格尔伍德克利夫斯：普伦蒂斯—霍尔出版公司，1973年版），以及参见詹姆斯·F·肖特和马文·E·沃尔夫编：《集体暴力》一书中的文章（芝加哥：芝加哥大学出版社，1972 年版）。特别是加里·T·马克斯的《毫无结果的暴力》，第 47—59 页。

② 同上。

③ 同上。

显的社会经济特征。①

决定参与暴乱的因素，似乎是一种相比之下自己遭受剥夺的强烈感受，以及由于事情的现状与应有的状况之间的不一致而感到的愤慨。当城市居民或乡村农民中普遍存在着一种被相对剥夺的强烈感受，并且当警察控制力量不足时，一个偶然的事件便能触发共有的愤懑情绪，并立即爆发出激烈和愤怒的集体行动。心理学的理论解释，对一个愤怒的人来说，暴力本身就能使他满足并缓解被压抑的不满。由于有着共同的愤懑，暴乱的公民便有了行动的动机，由于有着共同的不满象征和共同的受委屈感，由于有着面对面的联系网，共同行动的要素便具备了。如果暴民不怕制裁——例如，当暴民人数的骤然增加而压倒警察时，——对于非法行为的抑制也就不生效了。②

在表7.4中，我们提供了一些国家的暴乱行为发生频率的若干数据。正如该表所示，在有着种族分离的国家里，暴乱尤为常见。例如，在美国、印度、尼日利亚、南非和罗得西亚等就是如此。但是，在象意大利这样政局不稳和僵硬的体系中，非正规集团的活动也可能达到很高的程度。由于暴乱通常反映了当地警察控制的暂时失灵，因此，在象苏联这样的渗透性独裁体系中，暴乱就比较少见。在这类体系中出现暴乱，通常是反映了统治精英人物内部分裂和失去控制，如1956年的匈牙利，1968年的捷克斯洛伐克。在自主的利益表达结构的发展受限制、管制能力有限以及内部局势紧张的国家里，如象在许多阿拉伯、非洲和东南亚国家里，非正规利益集

---

① 见奥伯斯查尔，前引书，以及大卫·O·西尔斯和约翰·麦克瑞吉，《暴力政治》（波士顿，霍顿·米夫林出版公司，1973年版）。

② 伦纳德·贝克威茨，《侵犯：社会心理的分析》（纽约：麦可葛出版公司，1962年版）。还可见特德·罗伯特·柯勒的评论，“民众暴力中的心理因素”，《世界政治》第20期（1968年1月），第247—278页；以及特德·罗伯特·柯勒，《人们为何造反》（普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1971年版）。

表 7.4　利益表达的强制性渠道：1955—1967年若干国家中有组织的集团进行武装政治攻击的频率

国家	人口，1965年（以千人计算）	有组织的集体发动的武装攻击次数 58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	总计	十年中每百万人的武装攻击
美国	194,572	97	61	57	22	31	47	71	71	23	43	523	2.7
瑞典	7,734	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0	0
加拿大	19,604	7	1	—	—	65	9	5	4	1	3	95	4.8
法国	48,992	34	18	15	110	296	3	7	1	—	1	485	9.9
西德	59,041	3	1	—	1	4	5	1	1	—	9	25	0.4
英国	54,595	3	4	1	2	—	—	1	2	8	5	26	0.5
捷克斯洛伐克	14,159	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1	2	0.1
以色列	2,563	—	1	—	1	—	8	—	2	26	10	48	18.5
苏联	230,600	—	7	—	1	2	1	—	—	—	9	20	0.1
奥地利	7,255	—	—	—	5	—	1	—	—	—	—	6	0.8
意大利	51,576	4	7	5	57	17	23	7	2	6	11	139	2.7
日本	97,960	1	—	2	1	—	—	—	—	—	2	6	0.1
保加利亚	8,200	—	—	—	—	—	1	—	—	—	1	2	0.25
西班牙	31,604	—	—	6	1	18	10	12	1	6	2	56	1.8
墨西哥	42,689	3	5	1	9	8	10	—	3	2	9	50	1.2
南斯拉夫	19,508	—	—	—	—	—	—	—	—	1	2	3	0.2
秘鲁	11,650	9	2	—	2	11	13	25	49	7	—	118	10.13
巴西	82,222	2	7	3	4	14	5	11	4	19	2	71	0.9
埃及	29,600	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0	0
印度	486,729	31	18	64	27	4	8	18	159	78	1,100	1,507	3.1
肯尼亚	9,365	1	1	19	8	22	3	58	10	2	1	125	13.3
尼日利亚	57,500	—	—	8	7	—	—	115	7	46	210	393	6.8
坦桑尼亚	10,515	—	—	—	—	—	—	15	1	—	—	16	1.5

资料来源：泰勒和赫德森，《政治和社会指标世界手册》，第102—108页，第295—298页。
注：各个国家根据1965年的人均国民生产总值次序排列。

团活动可能是常见的现象。由于新闻报道模式的原因，表7.4中列举的数据甚至可能少报了这些国家所发生的事件。

最极端的强制方法是使用政治恐怖策略，这包括蓄意进行暗杀，对其他集团或政府官员进行武装袭击以及制造流血事件。一个政治体系发生使用恐怖策略的情况，说明某个集团或某些集团想要改变政治竞赛规则，向政治敌手所发动的武装攻击可能是针对着长期以来的竞争者，或者，更经常地是针对表现出日益增长的力量和野心的对手，以防止他们获得对政府的影响力。政治恐怖活动甚至可能是在当局本身的暗中支持下进行的。从南北战争后南部各州的重建时期结束一直到民权运动年代，美国南部出现对黑人进行的有系统的谋杀和恐吓就是这种情况。在地方政府公开或暗中支持下，三K党和其他的集团就是用恐怖手段来维持白人统治的。

恐怖策略经常用来反对政府本身，或者用来加强改变政策的要求，或者用以破坏政权的普遍合法性，并制造一种使游击运动得以蓬勃发展的气氛。法国秘密军队组织所进行的反对戴高乐政府的恐怖活动就是一个引人注目的例子。在戴高乐宣布了他准备给阿尔及利亚以独立的打算之后，心怀不满的军官转入地下，发动了一场全面迫使政府改变其政策的运动。在1961年和1964年之间，至少发生了九次企图暗杀戴高乐本人的事件。如表7.4所示，当1962年秘密军队组织的活动达到高潮的时候，一年之中就发生了近三百起攻击事件。近年来，绑架和劫机已成为游击运动频繁使用的策略，他们力图以此来引起国内和国际上的注意，来获得赎金以资助进一步活动，或是直接迫使政府答应他们的要求。例如，巴勒斯坦解放组织多次从事这类行动，包括1972年在奥林匹克运动会期间绑架和谋杀许多以色列运动员，1976年在奥地利绑架石油输出国组织的石油部长等。

这种策略的运用在短期内常常是会取得成功的，至少可使恐

怖分子为人瞩目并得到赎金。尽管全面的国际安全措施已经减少了这类行动的发生率，政府严厉的政策也已经限制了其成功的次数，但每年仍会出新的、惊人的事件。相当少的几个小集团可能会搞起大规模的恐怖活动，因此它们似乎就能拥有比用其他任何方式获得的更多的资源。然而，这种策略在实现政策改变方面取得的全面胜利是很有限的。秘密军队组织的活动在法国彻底失败，巴勒斯坦人的努力使他们的情况虽为世界瞩目，但并未迫使以色列政府改变其立场。这里的问题就在于，赤裸裸地使用强制手段大大地动摇和威胁了政权本身的权威，以致政治领导人除非完全放弃他们的立场，就很难改变政策来对这种行动作出反应。事实上，使用武装攻击经常与军人政变和干预以及同反暴力和冲突的升级相联系。① 因此，恐怖策略可能会在一个合法性程度很低的政权中引起重大的结构变化。但这种变化通常总是有利于在位的机构性集团——军事的和文官的——而不是有利于被排挤的少数派。

7.4 从政策角度看利益表达

我们在第三章中曾指出，必须从过程和政策两个角度来观察发挥政治功能的结构。要了解政策的形成，不仅必须知道哪些集团表达利益，还必须知道这些集团在表示什么样的政策倾向。例如许多社团性利益集团在某些政策领域有专门研究并在这些领域里一贯代表着某种特定的观点。表 7.1 所列社团性利益集团的正式名称，已经表明了这些集团围绕特定的问题或特定的集团基础而组织起来的趋向。其他类型的集团，如机构性或扰乱性集团，所关心的问题可能不太容易分辨，但对于政策过程也同样是重要的。

① 参见道格拉斯·A·希布斯，《群众政治暴力》（纽约，约翰·威利出版公司，1973年版）。

表7.5从三个方面对利益表达实例进行了综述。最左边一栏表明现代社会中经常表达利益的利益集团类型。其次几栏提供了每一类利益集团在各个政策领域里表达利益的实例，那就是，在国内领域里的提取政策、分配政策和管制政策，以及在国际领域

表 7·5　　利益表达的过程和政策展望
（各政策领域中利益表达的实例）

利益集团的类型	国内提取政策	国内分配政策
个人利益表达	农民家庭寻求保护人在税收法上予以帮助	奥地利工人要求党的官员给予住房帮助
非正规的利益集团	五十年代尼日利亚的妇女因税收问题上的谣传发生骚动*	波兰工人因工资政策举行罢工*
非社团性利益集团	墨西哥企业领导人与总统商讨税收事宜	旱灾地区的农场主要求贷款和补助
机构性利益集团	天主教教会要求基督教党反对梵蒂冈的税收	国会中的黑人核心集团要求为少数民族中失业者提供就业
社团性利益集团	1974年美国劳联-产联主席要求减税	英国医学协会在卫生部主持下谈判薪水问题

利益集团的类型	国内管制政策	对外政策
个人利益表达	美国的家庭企业要求不受污染标准的限制	英国农场主写信反对共同市场
非正规的利益集团	1958年委内瑞拉学生和市民举行反对独裁统治的罢工*	美国学生示威反对美国对柬埔寨的政策+
非社团性利益集团	六十年代苏联作家要求更多的言论自由	沙特阿拉伯王室谋求支持石油禁运
机构性利益集团	六十年代苏联法理学家要求在"寄生虫"法中有更适当的程序	1962年苏联政治局中某些集团反对苏联在古巴布署导弹
社团性利益集团	美国零售杂货商为通过公平贸易法进行院外活动	六十年代法国秘密军队组织对阿尔及利亚政策发起恐怖爆炸活动*

* 表示运用强制力、非法的接触渠道和策略的某个例子；+表示有某些分子或次级集团采用了强制手段。

里的各种例子。星号提供了第三方面的情况，在这个时候利益表达活动使用了强制的和非法的渠道，而不是合法渠道。如果对每个例子加以仔细考察，我们就会得到一个更精确的关于接近渠道的分类，包括美国国会里的黑人议员使用的精英人物代理渠道，意大利天主教会使用政党渠道，以及法国秘密军队组织采用的恐怖手段。在这个表中，我们使用了许多国家的实例，以表明存在着多种可能性，并且可以用相当明显的例子来填入所有的类型。当然，如果我们研究的是一个国家里利益表达模式，我们就应当试制这样一张表格，用以说明在某个特定国家的某个特定时期中与利益表达有关的结构、政策以及渠道。

在这里，虽然我们集中分析了比较具体的关于政策的表达，但是，所表达的不满情绪很可能是很不明确和比较分散的。另一个经常所作的区分是提出要求的层次。例如，我们可能会在小范围内区分改变政策的要求，改变政策制定和实施过程的要求，以及改变基本制度本身的要求，尤其是那些改变精英人物招募的要求等，而不是区分在各个政策的输出领域内所提的要求。例如，研究苏联体系的学者使用"颠覆性"或"整体性"反对行动这类术语，来指要求根本改变共产主义制度的行动，以此同机构性集团在政策问题上进行的"宗派性"或"部门性"利益表达相对照。①

7.5 政治发展和利益表达

我们曾提出这样的看法，即在世俗政治文化中运转的专门机构，一般来说会提高政治体系应付其环境的能力。事实上就是认为，这种发展通常是为了响应已在执行某些政治体系功能的结构所无法应付的挑战而引起的。

① 参见巴洪和斯基林的文章，载达尔，《政权和反对派》。

如果把这种分析运用于专门的和分化的利益表达结构的发展，我们就能更清楚地看到这些发展是怎样产生的。利益表达指社会中各种集团表示自身要求。专门利益组织的发展，提高了政治决策者了解各种集团目前有哪些要求的能力。这种信息能够用来达成各种交易，以求维持政权和帮助其领导人追求自己目标所必需的集团支持。因此，各种类型的挑战就可能会刺激人们来努力发展专业化程度更高的利益表达结构（利益表达集团和渠道），以更准确地传递他们的信息。这样的一种挑战可能是政治精英人物采取了新的目标，这些目标要求他们动员特殊集团采取行动；而后他们可能需要专门的结构来同这些集团进行交易，并使之积极活动。另一种挑战可能是由于许多新集团出现引起的。它们有自己要在政治上表达的要求。而第三种挑战则可能发生在当现存的社会和经济集团开始把它们的某些问题视为政治问题，并希望把他们的利益导入政治体系的时候。

从历史上看，专门的利益集团和专门的利益表达渠道事实上都是为了响应所有这些类型的挑战而出现的。例如，各项研究表明，利益集团和利益表达渠道起初常常是政府需要扩大集团参与而组织和建立的。① 在美国，农场主集团就是一个显著的例子：最大的农场主协会——美国农场社的发展，就曾受到联邦政府的直接鼓励。因为后者需要一个提供情报和援助农场主的渠道。这种事例在民主体系是常见的，在独裁体系中也是如此。一个希望得到各种集团支持的政府鼓励专门的利益组织的形成。政党精英人物在鼓励建立有组织的利益集团时也起重要作用，他们希望与集团成员继续保持联系而取得支持。最明显的例子是西欧的社会民主党和天主教党，它们经常有目的地建立或多或少与本党有联系的精心建成的利益集团结构（工会、合作社、消遣和娱乐团体），以使

① 参见奥尔森，前引书。

集团成员参与政治。当然，除了直接建立集团之外，政治精英人物也建立可以表达利益的行政机构渠道或大众传播工具渠道，来鼓励集团的组成。

诚然，人们可以通过考察利益集团成员或领导人面临的选择，来透彻地理解专门的利益表达结构的内部发展。利益集团的成员和领导人都意识到，从存在一大批具有某些共同利益和利害关系的个人这个意义上讲，“集团”事实上是存在的。但是，集团的专门化组织，以及决定使用哪种利益表达的特殊渠道和方式，并不单独取决于集团的存在。人们必须弄清楚，政治行动是否能带来报酬，何种政治行动会有效，这种行动的可能性如何，采取这些行动要付出什么样的代价等等。只有在报酬和代价相当明确的条件下，建立这样一个政治组织并且使用其进行利益表达的好处才足以鼓励人们去这样做——然而，一旦建立了利益表达结构和某种内部报酬结构后，这种组织就可能很容易地被用于多种多样的目的。正是由于这一原因，机构性集团在大多数政治体系中发挥了巨大的作用，而且，许多社团性集团的前身和背景就是机构性集团。

把政治体系当作一个整体来考察，人们就能看到，利益表达结构和方式的急剧变化很可能是其他变化所引起的。第一，交流结构的变化可能为利益表达提供机会，从而促使专门化的集团结构的发展，也能使大批个人意识到共同利益，并很容易向他们提出给予一致支持的要求。第二，政治文化在几个方面对利益表达都是重要的。例如，对暴力的态度将影响暴乱的波及范围和容许限度。认为政府会关心公民的要求，还是相信政府对公民持敌视态度，这会影响人们的行动方式的渠道和频率。如果有机会的话，参与型的文化更易于动员人民，而且文化世俗化也会开辟过去从未尝试过的行动方式的可能性，最后，社会中政治资源的分配也很重要。坚持连续不断的利益表达，其耗费是很大的，勉强能维持生计的集团和个人可能无力承担。而且，如果集团没有什么政治资源，他们就

很可能会认为，利益表达，至少通过正常途径进行表达，是一种希望渺茫的过程，可能得不偿失。在贫富之间存在巨大鸿沟的社会里，正规的利益表达渠道很可能是由富人掌握的，而穷人要么是保持沉默，要么是时而采取暴力的或激进的手段来使人们听到他们的呼声。

体系变化决定于利益表达功能的完成这种考虑，虽然是简短，也能说明为什么社会经济的现代化对政治变化具有如此巨大的影响力。当然这样的社会经济现代化决不是对政治发展的唯一刺激因素，也决不是对那些可能导致政治衰落的挑战的唯一刺激因素。但是，看来大多数观察者都同意，某些几乎是不可逆转的社会和经济变化进程，似乎推动着政治体系沿着其本身结构和文化变化中非常一般但很明显不同的道路发展。

社会经济变化力量中最显著的部分是同工业、技术和科学革命相联系的。在过去几个世纪中，人类的生活方式和思维方式发生了显著的变化，而这在很大程度上又同劳动专业化和采用能控制和开发环境的新技术所带来的经济利益有关。这些变化所带来的结果之一就是，人们越来越相信，生活条件并不是固定不变的，它们能够通过人类的行动来加以改变。其次，同这些变化相联系的是：城市化、对城市生活方式的适应、教育、通讯的迅速发展、思想和经济活动相互依赖程度迅速增强，以及在大多数情况下物质生活条件的实际改善。然而，同样的社会经济变化，也跟打破传统的信仰模式及传统的家庭和社会生活方式相联系。当然，这些变化各自表现的形式各不相同，但基本的模式业已形成，呈现出同技术和交流的广泛发展相联系的规律性。

正是有了这些变化，人们才有可能谈到现代政治体系，而这在过去也许是不可能的。政治体系之所以是现代的，是因为它们依靠于独特的、难以逆转的社会经济变化的结果。这种变化从多方面影响了政治体系。总的来说，这些变化既大大提高了为解决

新问题而协调社会行动的需要，又大大增加了社会成员扩大政治参与和广泛表达政治要求的可能性。

协调社会行动的需要出自多种原因，但是把各种有关问题都作为政治问题来认识，这反映了比社会变化更深刻的意义。它说明人们确信这些问题可以解决，而不应把它们归之于命运。其他社会和其他集团中变化的情况，同影响手段和控制物质环境的接触，以及对日常生活中政府干预力量的体验，所有这些也能使人意识到，负责的政府行动有可能创造出新的美好生活。正是看到了这种意识的普遍发展，S·N·艾森施塔特认为，在所有的现代国家中，即在经历了某些社会经济变化的国家中，政府的基本"合法性"是建立在统治者为被统治者的利益服务这个主张之上的。民主意识形态如此，独裁主义意识形态也是如此。①

使态度成为政治文化的一部分，随后再去影响利益表达结构和功能的发挥的具体方法，就是政治社会化和政治录用过程。社会和经济变化的过程能直接影响政治文化的各种要素，政治信息的水平，政治参与的程度，政治上称职的感受，以及有关政府对个人生活的压力和潜在压力的认识。政治文化的这些要素并不是通过某些神秘的传递过程而受到影响的，而是因为社会和经济的发展大大地扩大了信息流量和社会各部分之间的接触，提高了社会中每个成员可能达到的教育水平、富裕程度和社会地位这一事实而受到影响。有大量的材料说明，教育水平和社会地位的提高与政治上的称职水平密切相关。②

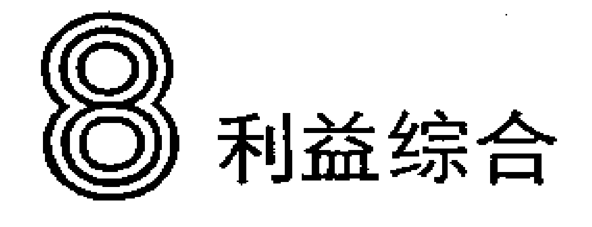
因此，正在经历现代化的社会的一般趋势，是同政治文化中参与态度的发展紧密联系的。个人和集团面临着许多新问题，但他们更有可能把属于过去的问题看作是值得人类去解决的。同时劳动

① S·N·艾森施塔特，《帝国的政治体系》（纽约，格兰科自由出版社，1963年版），并可参阅本书第二章和第十章中的注解。

② 见本书第四章和第五章。

的专业化导致了大量新的特殊利益的形成，这正是社团性利益集团的基础。社团性集团产生和维持自身的实际过程是复杂的。但是，大众传播工具的兴起，更庞大的政府行政机构的发展以及其他政治结构的出现，提供了新兴集团能够得以行动的更多的渠道。这些渠道的存在，同更巨大的信息量一样，其本身就是对集团形成的一种刺激。

这样，我们便有可能认为，当一个社会经历了经济和技术变化，当它获得了与这些变化过程相关的态度时，就会出现导向更高程度利益表达的倾向和行动手段。极有可能产生的结果就是参与和分配问题的出现。当然，领导人在通过他们自己实现现代化和工业化的努力来刺激这一过程的同时，也试图控制这一过程。控制的努力可能包括把特殊的利益集团纳入执政党组织，建立对信息流量的控制，压制要求和异议。政治体系内部复杂的和分化的政治结构的发展，或是为了适应上述新的意识和利益表达，或是为了控制它们，这是现代政治体系，无论是独裁体系还是民主体系的典型特征。



8 利益综合

把各种要求转变成重大政策选择的功能，称作利益综合。各种要求得到大量政治资源的支持，就转变成重大的政策选择。所谓政治资源，是指支持候选人的公民的投票，议员的投票，文官集团的支持以及在录用和决策中可能加以动用的武装力量等。要使各种政治要求成为真正的政策选择，必须得到一种政治体系中任何能起决定作用的资源的充分支持。因此，政治综合是由把各种要求汇合进政策选择并动员支持这些政策选择的资源的过程所组成的。

一个政党的大会先听取工会和企业组织、种族集团和城市贫民的申述和要求，然后玩弄权术，讨价还价，调和这些互相冲突的利益，使之成为能得到许多人支持的某种形式的政策声明，这时政党就是在进行利益综合。在选举日工作人员和选民动员投票支持某党也是在进行利益综合。在美国政治体系的另一点上，当议会的一个委员会把军方要求得到更多的国防费用的意见和预算局反对增加额外开支的意见综合成为一项军事拨款法案时，这个委员会也是在进行利益综合。

在苏联这样的国家里，利益综合的实施大不相同，由党的领导人组成的中心集团可能听取军官们的建议、党的下级人员的意见

以及政府行政官员关于把重点从重工业转向生产更多消费品的陈述。此类问题的信息可能来自所看到的国际危机，又可能来自消费者的购买行为。在考虑时，就会出现各种政策选择，分别得到不同的领导人以及有关的次级集团和组织的支持。一个领导小集团可能以一个主张“强硬”或“温和”政策路线的重要人物为靠山而争权夺利。或者，政治局和中央委员会可能同时考虑到实效和意识形态的结合，从而作出一种能为人们普遍接受的各部门利益之间的平衡。但无论哪一种情况，这些政策派别的联合都是利益综合，而政策派别就是范围较广的支持政策立场的各种政治资源的组合。

利益综合是一个重要功能，它在体系、过程和政策各层次上都有重大意义。从政治体系层次上看，它有助于思考各个竞争者是用什么政治资源来支持竞争者和政策的。如果竞争者求助于有强制性资源的集团来谋求权力，政治体系的稳定就会受到威胁。如在五十年代和六十年代的巴西，文职政治家要求军队加入保守力量和转向反对左派的做法，常成为军事干预的先导。另一方面，如果主要竞争者的活动集中于建立合法的选举联盟和动员公民在选举中给予支持，就有可能加强民主体系的稳定性。例如最近对意大利共产党组织活动的详尽分析表明，该党努力争取广泛的选民支持，并在意大利生活的各方面和意大利社会的各部门中确立党的合法“存在”，这些努力会大大限制它使用强制压力和不民主对立的可能性，而这两种可能性都是该党意识形态所固有的。①

利益综合对于决策过程具有重要意义。它能够成为一个重要的桥梁，把大批集团和个人分散的利益和资源同得到多数联盟支持的权威性政策的制定连接起来。从组成联盟的观点来看，利益

---

① 参见西德尼·塔诺，“政治二元主义和意大利共产主义”，载《美国政治学评论》第41期（1967年3月），第39—53页。唐纳德·L·M·布莱克默和西德尼·塔诺，《意大利和法国的共产主义》（普林斯顿，普林斯顿大学，1975年版）一书中的文章。

综合决定着将要参与决策的主要竞争者的力量和在有关问题上的立场。如果要使决策结构本身不至于负担过重，利益综合就必须建立一套能够作为有效决策基础的重大选择方案。但从另一方面看，如果利益综合非常分散，议会、内阁或行政部门就将面临大量不同的要求，每一要求都得到一小部分资源的支持，因而建立决定性的联盟就会是非常复杂的任务。人们对发展中国家政治机构的一个共同不满，就是那里许多地方豪强和精英人物进行的个人色彩的利益综合，使统一的政策制订和政策实施变得十分困难。①

另一方面，利益综合可以形成一小批组织严密的竞争者集团，而这些集团可能具有尖锐对立性的政策。以共同联系和以对宗教和语言的强烈价值观为基础而建立的种族团体，就是典型例子。这些团体在动员选民支持其政策方面可能卓有成效，但也可能在以哪种语言占主要地位或分裂主义问题上采取相互排斥的目标。②因此，这种综合结构对政府也是沉重的负担。甚至即使是在政府政策得到了多数支持的情况下，由于少数人集团的立场在政策中可能很少得到重视，因此不可能保持这些人对政权本身的支持。

在政策层次上，利益综合的模式影响着政策的实质内容。正如我们已经指出的那样，利益综合中非常分散的个人和小集团的作用可能会限制政府机构为社会改革而建立足够的支持基础的能力，许多发展中国家的情况就是如此。利益综合结构如分裂成彼此对抗的联盟，就可能使决策迟缓并使那些不满现状的集团与政治体系疏远，看来法国和意大利的情况常常就是这样的。但是，如果一个主要的竞争者具有综合大批资源的能力，特别是具有综合绝大多数人的资源的能力，就能帮助他决定政策的方向。

---

① 许多研究发展中国家政治的学者都已论述集中政治资源来有效地执行政策的问题。特别可见塞缪尔·P·亨廷顿，《变化中社会的政治秩序》（纽黑文，耶鲁大学出版社，1968年版）。

② 见第二章中对不断增多的有关种族冲突的著作的介绍。

在第十一章和第十二章论述政策输出和结果的时候，我们还要提出，在决策和社会结果之间有很长的一段距离。但是以上各项研究已经表明，利益综合阶段确实是至关重要的。由于美国两大政党在许多重要问题上的差别模糊不清，因此在美国要看出政党和选举综合的政策意义，也许是比较困难的。但有一项研究表明，在社会福利问题上，1966 年民主党的国会议员候选人几乎总是比他们的共和党对手开明。要是能选出民主党人占多数的国会，就会大大改变福利问题上可能的联盟。① 另一项研究表明，欧洲民主国家中失业和通货膨胀之间的平衡，同社会民主党是否成为政府联盟的一部分有关。左翼政府当政的国家很可能会减少失业，即使这样做意味着更严重的通货膨胀。②此外还有第三项研究指出，社会民主党及其左派盟友控制政府的年数同在长达十七年时间内公共开支的增长有关系。③

简言之，利益综合会影响具体的政策结果。如果利益综合使某些政策、方针得到了多数的支持或决定性的支持，这些政策就可能得以通过。如果利益综合产生若干个竞争者，那么在决策阶段上大部将取决于他们在利益综合过程中各自向其追随者所作的政策许诺，以及取决于他们已经积聚起的资源的规模和类型。

8.1 从事利益综合的结构

所有从事利益表达的集团和组织都可能从事利益综合。在现代社会中，大型社团性利益集团，如象德国工业同盟或英国劳工

① 约翰·L·沙利文和罗伯特·E·奥康纳，"选举抉择和大众对公共政策的控制"，载《美国政治学评论》，1972年12月，第1256—1268页。

② 小道格拉斯·A·希布斯，"政党和宏观经济政策"，载《美国政治学评论》第71期（1977年12月），第1467—1487页。

③ 戴维·B·卡梅伦，"不平等和国家"（1976年在美国政治学会年会上提交的论文，芝加哥1976年9月）。卡梅伦也发现在这种制度中收入不平等现象较少。

大会，可能代表着很多有关的组织，并且可能把各种互不相同和冲突的要求综合成政策选择方案而提交政党和内阁。政府结构本身，从议会到军人政府，在重大政策选择出现之前也常常另外从事利益综合。但高度发达的政治体系，通常具有比较专业化的结构来进行利益综合以及动员各种支持所提出的建议的资源。政党通常所从事的就是这些活动。在表8.1中，我们显示了在一些当代政治体系中从事利益综合的各种机构，这些政治体系是我们整本书一直在考察的。这个表只是一个非常粗糙的初步指导，因为利益综合活动因各个不同的问题领域而异。但下面几页我们将讨论这

表 8.1 若干政治体系的利益综合（1976年）

国家[1]	所选类型的结构从事利益综合的广度				
	被庇护人关系网	社团性集团	竞争性政党/议会	非竞争性政党	军事结构
美国	低	中	高	无	低
瑞典	低	高	高	无	低
加拿大	低	中	高	无	低
西德	低	高	高	无	低
法国	低	高	高	无	低
日本	中	高	高	无	无
奥地利	低	高	高	无	低
英国	低	高	高	无	低
以色列	低	高	高	无	低
捷克斯洛伐克	低	低	无	高	低
意大利	中	中	高	无	低
苏联	低	低	无	高	低
保加利亚	低	低	无	高	低
南斯拉夫	低	高	无	高	低
墨西哥	中	中	低	高	低
巴西	中	中	无	低	高
秘鲁	高	中	无	无	高
埃及	高	低	无	低	高
尼日利亚	高	中	无	无	高
肯尼亚	高	中	无	中	低
坦桑尼亚	高	中	无	中	低
印度	高	中	高	无	低

1. 国家根据经济发展水平，即1973年人均国民生产总值排列（见表1.7）。

些结构以及其他一些结构在利益综合中的作用。

作为利益综合者的个别精英人物

在前一章中我们已经指出，个别领袖可以在互相交换恩惠和支持的基础上建立起个人追随者的网络。这种网络使个别领袖得以聚积大量的政治资源，从而在形成政策选择中起重要的作用。这些领袖从其追随者那里拉选票，或得到其他形式的支持，因为他们给每一个追随者提供了个人的报酬或恩惠。追随者们共同的利益并未得到表达，也不能说他们是一个利益集团，因为他们可能并没有意识到其共同的利益。相反，他们的资源却由个别领袖通过建立私人交换关系综合在一起了。

虽然这种个人关系网在所有的社会都存在，但在拉丁美洲和东南亚等农业社会里和某些象日本、意大利等工业社会里，这种关系网则非常突出。近年来，政治学家在经常吸收人类学家成果的基础上，也已分析了这些个人庇护人—被庇护人关系的各个方面。①这些结构通常包括庇护人和被庇护人之间交换物品和服务的广泛模式。庇护人提供土地、设备、销售服务、荒年贷款，以及提供防盗(和防税务官)的保护，并且同政府官员谈判以保证获得公共设施、贷款以及恩惠等等。被庇护人为土地提供劳动力，为庇护人提供的个人服务以及提供他们所有的任何政治资源，包括按照庇

---

① 特别参见约翰·邓肯·鲍威尔，“农民社会和被庇护人的政治”《美国政治学评论》第64期(1970年6月)，第411—425页。雷内·勒马查德和基思·莱格，“政治被庇护人制和发展”，《比较政治》第4期(1972年1月)，第148—178页；杰姆·C·斯科特，“东南亚的庇护人—被庇护人政治和政治变化”，《美国政治学评论》(1972年3月)，第91—113页；卡尔·H·兰德，“东南亚的联系网和集团”，《美国政治学评论》第66期(1972年3月)第103—127页；关于日本的庇护人—被庇护人制，参见池信高，《日本政治，日本的庇护人—被庇护人民主》(纽约，艾尔弗雷德·A·诺夫出版公司，1972年版)第1章。竹霄筹谷，《日本的政治变化》(纽约，戴维·麦凯出版公司，1977年版)，第2章。

护人的意旨去投票。

通过个人关系网进行利益综合，对个别政治家的前程常常具有重要意义，并且能够有助于通过向个别的公民提供其必需的利益而把他们吸引到社会中来——特别是当这些公民生存在勉强糊口边缘上的时候，如象在许多农业社会里的情况。然而，成功地用庇护人—被庇护人个人关系所控制的利益综合，也常常会使全部政策的构成固定不变，这样，要想动员支持统一的社会改革政策的政治资源就很困难，因为这至少要依靠许多派别领袖的联盟。斯科特曾论述过东南亚国家中的这种情况：

> 在庇护人—被庇护人的模式中，农民在地方或地区政治中，或多或少是被动地由他们特定的庇护人来代表的，人们甚至可以说他们是由其特定的庇护人来“归类的”。由于各个竞争的单位是在阶级构成上彼此极为相似的庇护人—被庇护人关系网，所以，政治竞争就具有了派别的性质。对于农民来说，其主要的社会联系就是与有权势的庇护人的联系，而这些联系往往减少了农民之间横向联系的社会重要性。同西欧封建主义的模式类似，这种总的模式就是效忠关系使分散的农民垂直地依附于农村中的精英人物，而后者则构成了寡头政治秩序中积极的参与者。①

利益集团：社团性的、非社团性的和机构性的

前章所述的利益集团中，至少有三种类型能够成为重要的利益综合者。建立在宗教、语言、家属关系和部落等基础之上的非社

① 杰斯·斯科特，“东南亚农村中庇护人—被庇护人联系的瓦解和社会变迁”，载《亚洲研究季刊》第32期（1972年9月）。

团性集团，可以用来在许多人和次级集团中建立对政策的支持力量。无论是作为政党内部的派别或是作为行政结构，还是本身就是竞争者，这种非社团性集团都能在综合集团成员的利益方面起重要的作用。

社团性利益集团的结构使集团的领导人能了解其成员的意见，并能动员其成员积极活动以支持某些特定的政策。无论这种社团性集团是在具体问题表达的基础上形成的，还是在一般的阶级或种族集团同性的基础上形成的，它们只要提醒其成员注意有关共同利益的事情，并协调他们的行动，往往就能动员到相当数量的选举资源或经费资源。

虽然这种社团性利益集团通常的作用是支持政党这样更为重要的政治竞争者，但有时它们也能够运用充足的资源，自身成为竞争者。这种集团对政府联盟的支持可以是至关重要的，而且它们也可能成为政党内部举足轻重的次体系，能够影响甚至控制党的政策。例如，工会在英国工党中的力量在于工会能够提出始终如一的政策立场，并能动员工会成员的选举力量来支持这些政策。此外，在许多欧洲国家中，多少有些自主性的全国性团体，如荷兰社会经济理事会①和奥地利会议的系统，②都拥有大量的权力，可以制定国家政策——并且可以直接吸收全国工会的领导人和大型雇主协会的代表为其成员。

还必须指出，大型的工会或企业协会号召全国罢工，或关闭关键性的工业部门，从而影响政策的制定。1974年在英国，煤矿工人的罢工，使全国经济陷于瘫痪，工会在一个重要的经济部门中综

① 见阿伦德·利杰法特，《和解的政治》，修订版（伯克利和洛杉矶，加利福尼亚大学出版社，1976年版）。

② 见库尔特·斯坦纳，《奥地利政治》（波士顿，利特尔—布朗出版公司，1973年版）。

合了工人的强大资源，在国家的决策中起了比较直接的作用。1972年和1973年在智利，汽车主同盟发起了反对阿连德政府的长时间的、具有破坏性的罢工，造成并加剧了全国性食品和资源短缺。起初，罢工促使政府吸收军官参加内阁，而后来却又对政府合法性的崩溃起了重要的作用，成为军事政变的先导。

象政府文官和军队派别这样的机构性利益集团可以成为极其重要的利益综合者。在大多数社会中，政府行政机构都能起到一种利益综合者的作用。虽然这种机构最初是为实施政策而建立起来的，其主要的职责范围是由上级权力机关所规定的，但政府行政机构可以同各种被庇护人集团谈判，以确定他们的选择倾向或动员他们的支持，或者甚至被他们所"俘虏"来代表他们的共同利益。综合个人和集团的利益，以支持各种新的政策倡议，这种工作常常是文官或军事官僚机构中的机构性利益集团承担的。它包括激起和协调被庇护人的支持，以及调动机构本身的资源。

军事利益集团作为潜在的利益综合者，具有特殊的作用，因为在大多情况下，军事利益集团垄断了暴力工具。如果当宪法制度的合法性崩溃时，军方的作用就可能是决定性的。有许多因素(在第五章中我们已经谈到过一些)会引起政权合法性下降，并引起军队的干涉。但是有效的军队干涉，需要军队本身有能力把他们所控制的强制性资源综合成为统一的行动方式。对军事政变企图所作的研究表明，在过去的十年中，这样的政变企图中有三分之一到一半都失败了。① 由于失败的代价太大，因此政变通常发生于看来成功把握较大的地方。由于军队是等级制的组织，在军队内公开动员军人支持政治目标通常是不受赞许的。因此军事机构本身的利益成为许多，或者说是大多数政变的一个根本因素，也

① 参见埃里克·A·诺德林格所评论的材料，《政治中的军人：军事政变和政府》(恩格尔伍德克利夫斯：普伦蒂斯—霍尔出版公司，1976年版)，第101页。

就不足为怪了。最近的一项研究表明，在过去的几十年中，第三世界所发生的政变中有五分之三，其幕后原因乃是军方的共同利益或是军队各军兵种或军官集团野心的滋长。这些政变中，只有五分之一是带有自由主义或保守主义目标的，或是除了综合军人利益之外也综合国内民众的利益。①

竞争性的政党制度

政党是当代社会的专业化利益综合结构。从历史上看，政党是随着公民选举权的扩大，以及各种集团试图通过动员选民去支持那些对不同利益都有吸引力的政策以谋求公职而得到发展的。当然，在不同的社会中政党实际发挥利益综合功能的程度如何有待于实际调查。但在当代的大多数社会中都有某种政党和政党制度。

政党可以具有各自不同的目标和组织结构，而且可以在极为不同的政治环境中活动。因此，它们在利益综合方面的作为也大不相同。我们必须记住，目的主要在于动员和建立选民的支持的执政党和非执政党之间的区别。这种区别并不取决于选举胜利的接近性，也不取决于政党数量的多少。恰恰相反，它一方面取决于是否主要把赢得选票作为前提条件，另一方面则取决于是否有成立和组织各种政党以获得选票的自由。因此，可能会存在这样一个政党，它在某地或某个地区，甚至在全国性的选举中赢得大多数的选票，然而它依然是一个竞争性的政党。这个政党的目标包括赢得选举胜利，或是作为其首要目标，或是作为决策手段。那么，如果这个政党对选民的愿望没有作出反应的话，它在选举中的优势总要受到其他政党实际的或潜在的挑战。所以该党的组织包

① 威廉·汤普森，《军事政变者的苦衷》(贝弗利希尔斯，塞奇出版公司，1973年版)。

括弄清楚选民倾向和争取选民支持的各项安排。①

分析竞争性政党在利益综合中的作用，我们不仅必须考虑各个政党，而且必须考虑在竞争性政党制度中交互作用的政党结构，选民，选举法以及决策机构。利益综合通常是在下列三个层次的某一个或几个方面进行的：当党内派别竞争时，则在某个政党组织的内部进行；当选民给政党以不同程度的选举支持时，则在各政党之间的选举竞争中进行：还有就是政党在议会或行政部门，或同时在两者之中通过政党的互相交易和结成联盟来进行利益综合。

因此，每个政党都形成自已的某些可供选择的政策。一般来说，这些是政党认为可得人数众多和紧密结合的选民团体支持的政策选择，或者这些政策选择可以反映政党与有组织的利益，如工会或商会之间长期的联系。在美国，党的全国代表大会不仅通过制订党的施政纲领，而且也许更重要的是通过挑选决心奉行这种政策纲领的候选人，而成为政策立场形成的中心。②然后政党在选举过程中提出它们挑选来担任公职的候选人。政党不仅提出候选人，而且还试图通过群众集会，利用大众传播工具进行鼓动，挨家挨户地开展竞选活动以及有计划地查明对该党持同情态度的选民，促使他们在选举日去投票等办法来动员起选民的支持。在选举中，公民通过支持不同的政党而直接参加了利益综合。这种选

---

① 人们应该设法避免搞混非竞争性地区这一术语的使用，这通常用来描述某一个党势力很强的地区。同样，也不要把研究国际政治的学者所采用的一党地区这一术语搞混。在我们的分析中，凡是有可能存在公开的组织和为争取有价值的选票出现竞争的情况，不管在最后选举中某个党得到的多数票有多大，我们都认为这样一个党或政党制度是竞争性的。参见乔伐尼·萨托利，《政党和政党制度》（剑桥，剑桥大学出版社，1976年版），第7章，特别是第218页。

② 杰拉尔德·庞帕对美国的政党纲领，以及政党实施纲领的记录所作的研究表明，政党往往恪守其诺言。政纲并非是不着边际的，它至少是向选民暗示了政党的行为〔《美国的选举》（纽约，多德，米德出版公司，1968年版），第7章—第10章〕。也可参见沙利文和奥康纳，前引书。

举结果，根据选举法被转换成议会的席位或对行政部门的控制——例如总统选举中的情况。

如果承诺某些明确的政策立场的政党直接或间接赢得了对行政机构的控制，以及对立法机构的控制，它就能通过它所希望的立法并实施其政策。例如在欧洲许多国家，当承诺扩大政府部门的社会民主党赢得了对议会的控制时，情况就是如此。但是，如果某些政党内部结合不够紧密（如象在美国），或是没有一个党获得明显的多数（例如象在大多数欧洲国家的选举中），那么，当各个不同的政党和党内的派别在议会和行政机构中继续讨价还价并组织联盟的时候，这就是利益综合的最后阶段。

学者们从许多观点出发对竞争性政党制度中利益综合进行了考察。下面，我们就来谈一谈某些研究的内容，并讨论一下影响综合过程的某些因素。在这方面，至少有五个相互作用复杂的因素是须加以考虑的：（1）政府机构；（2）政党系统所提供的政策选择；（3）选民的投票行为；（4）选举法；（5）议会联盟的组成。

政府组织　政府组织之所以重要，是因为它影响到政党在利益综合过程中所采取的方法策略。① 如果决策是中央集权式的，那么，政党的目标必定是参加具有全国性影响的联盟。如果实行的是联邦制度和地方分权，政党就可能要致力于控制地方政府。这种情况在加拿大经常发生，在瑞士也很典型。同样，在如美国和法兰西第五共和国那样的国家中，一个权力很大、而又不是由立法机构选举产生的行政部门，也是政党活动的中心。并且，为取得对行政控制的这种需要，通常就促使各政党或是通过单独制订总的一揽

① 见本书第九章。也见罗伯特·A·达尔，《西方国家中的反对派》（纽黑文：耶鲁大学出版社，1964年版）第12章和第13章中有关决策权力集中对政治反对派所使用战略的影响的分析。

子政策，或是通过选举前结成的联盟来扩大选举前的支持基础。例如法兰西第五共和国设置强有力的行政首脑这一职位，显然促进了左翼党派之间的合作。① 相比之下，在真正的议会制度中，议会将成为政党活动的中心，这是因为总理为要制定和实施政策，首先必须控制议会的多数席位。象存在于英国的那种强大而又纪律严明的政党，可能会把决策活动的场所从议会移向行政部门，但议会选举以及政党在动员选民和议会支持方面的作用，仍然是利益综合中的关键因素。在没有一个政党能够获得过半数席位，或是在党内纪律松懈的时候，在议会中结成联盟是稳定决策的根本。这种情况在斯堪的纳维亚国家，在比利时，荷兰和意大利都很典型。

政党制度所提供的政策选择　如果有许多政党在那里提出不同的政策选择，那么公民们很可能去寻找一个代表他们所赞同的那种综合政策立场的政党。特别是当好几个突出的政策问题，例如宗教和社会阶级问题同时存在，互相交叉时，两党制就不可能向绝大多数公民提出他们各自都赞成的综合性立场。如果存在许多政党，选举的结果就会造成一个四分五裂的议会。选出的议会可能反映了选民的选择意向，但这种四分五裂的综合会使决策很难进行。研究美国国会的学者和研究议会中小党林立的欧洲制度的学者，通常都很注意这种把许多互不协调的竞争者带进议会中去的政党制度对前后一致的决策所造成的困难。② 当然，从公民的观点来看，只能进行有限利益综合的过程是许多可能性中最坏的一种。因为即使是在这样一个过程中，公民最重要的关注也不会被提交选民考虑。利益集团的作用所以如此重要，其原因之一就是他们可以

① 参见弗兰克·L·威尔逊，《法国民主的左派，1963—1969年》（斯坦福：斯坦福大学出版社，1971年版）。

② 也可参见萨特利书中对政党派别的论述以及那里所评论的著作，前引书，第4章。

迫使政党系统正视选民所关心的广泛问题。

政党向选民提出的那些供选择的政策的制订，是一个复杂的问题。它取决于社会中各种选择倾向的分布，也取决于党的领袖的抱负、资源和策略①。政党的领导层可能提出一个狭隘和非常具体的纲领，以图动员要求相同的选民的支持。如果支持者集团大得可以，这一政党就可能赢得明显的多数并实施它的纲领。或者，该党也可以求助于一个目的明确而规模较小的集团，虽然不足以使该党控制议会，但是能使其进入议会，然后能在议会中同其他政党进行交易，参加或影响政府联盟。不过，还有另一种途径，这就是提出一套广泛的、面面俱到的政策立场以吸引广大的选民，从而试图占有尽可能多的多数。在这种情况下，政党可能会控制政府，但是它所提出的广泛而模棱两可的纲领，加上内部形形色色的派别，这都意味着在最后的决策之前必须在政党内部或行政部门内进行进一步的利益综合。美国的政党常常就是以上最后一种情况。

一个政党选择何种战略，取决于领导人的目标，对选民选择倾向的认识，同党的积极分子的关系，以及其他政党所起的作用。在安东尼·唐斯做了开创性的工作之后②，政治科学家和经济学家都随之对政党竞争的逻辑作了愈来愈复杂的数理分析。唐斯证明，

① 达尔，《西方民主国家中的反对派》和萨特利前引书，第6章提供了两个很有用的评论和论述。

② 安东尼·唐斯，《民主制的经济理论》（纽约，哈珀—罗，1953年版）。近期的研究可参见威廉·H·里克和彼特·C·奥德霍克，《实证政治理论入门》（恩格尔伍德克利夫斯，普伦蒂斯—霍尔出版公司，1973年版），第11章与第12章。还可参见莫里斯·菲奥里纳，《代表，点名和选民》（列克星顿，马萨诸塞，D·C·希思出版公司，1974年版）；戴维·罗伯逊，《政党竞争理论》（纽约，约翰·威利出版公司，1975年版）；沙特利，前引书，第10章；贝纳·肖霍姆，《多党制中的政党战略》（伦德，《大学生著作》，1968年版）；唐纳德·斯拉克斯，"政党竞争的空间模式"，载安格斯—埃贝尔等编《选举和政治秩序》（纽约，约翰·威利出版公司，1966年版），第161—179页。

在重大问题的某一方面，在选民们主要向中间集中的情况下，在具有高度参与率的选举中，两党竞争的逻辑会迫使政党采取接近选民分布中间的立场，只有这样才有可能获胜。① 一个偏离中间的政党会在选举中被一个向中间移动的对手轻而易举地击败，而后者既会得到中间偏“它”一边的全部选民的支持，也会得到在中间的全部选民的支持。1964 年和 1972年美国总统选举中看来就发生了与此极为相似的情况。当时的共和党首先选择了一个保守派的候选人（戈德华特），然后，民主党选择了一个自由派的候选人（麦戈文），结果他们两人都被采取中间立场的候选人所击败。1960 年，1968 年和 1976 年，两党都综合了各自营垒中各种各样的利益，并提名了能够广泛被人接受的“中间型”候选人。结果，选举中两党所得的票数就极为接近。正如 1964 年和 1972 年的选举表明的那样：政党战略并不纯粹是由战略考虑来支配的，积极分子以及许多重要的问题和意识形态目标都可以起到至关重要的作用。

政党所选择的战略也会受到选民选择倾向以及政党多少的影响。大多数竞争性政党制度的结构都是根据社会阶级、宗教、地区或种族的划分而建立起来。由于政党力图建立起集团支持，因此就不可避免地出现迎合这些重要集团利益以建立政党或扩大政党的情况。许多个政党同特殊的职业集团、宗教集团或种族集团有着密切的联系，例如社会民主党同工人阶级，天主教民主党同活跃的天主教徒，在比利时操佛兰芒语和操法语的政党同所代表的语种集团等都是如此。此外，有些政党的结构横跨这些社会集团，但这些政党中就会出现立场分明的派别，例如美国南方的民主党人，意大利天主教民主党内的劳工派，以及比利时的所有主要政党中操法语和佛兰芒语的各派。如要了解竞争性政党制度的运转，特别是要了解政党领导人可能采取的战略，那就必须找出社会中举足轻重的社会集团，并弄清它们的利益和要求所在。

① 唐斯，前引书。

公民的选举行为　公民在为某些党的候选人奔走和投票时，直接地参加了利益综合。选举行为已成为当代政治学许多研究中的重点所在，我们不可能在这里总结其研究结果，而只能着重指出几个重要的观点。显而易见，选民的行动在很大程度上取决于政党制度所能提供给他们的各种选择。如果各种重大问题关系到职业、收入、宗教、语言的总的社会划分，而各政党提出的选择又能使选民很容易地找出一个能够与之保持一致的政党，那么选民投票的排列分类就往往会同人口统计时的排列分类一致。

表8.2说明了在十五个竞争性政党制度中主要的人口统计划分和投票模式之间的关系。在荷兰，五个传统的大党同宗教和阶级密切相关；在奥地利和比利时，分别存在的二个和三个大党一直是以宗教和阶级利益辨别其特性的；在斯堪的纳维亚国家里，明确的政党界线一直是由职业划分来确定的。在上述所有情况中，选举行为的变化很大一部分可以用人口统计的变化来解释。在意大利和法国，人们是否经常参加教会活动，这对他们的选举行为也是个有力的指导，不过法兰西第五共和国同第四共和国相比，这种情况已稍有不同。例如在奥地利，大多数公民都把奥地利人民党看作是更多地代表了虔诚的天主教徒和农民的党；把社会党看作是更多地代表了工人的党。这是绝大部分的人的看法。① 在美国和英国持这种看法的人则不太普遍，前后也不太一致，而人口统计上的特征并不一定支配选举行为。实际上表8.2表明，总的来说，政党较少的体系，它们的划分比较模糊不清。

我们并没有意思说，选民对政党向他们所属集团成员提出的呼吁只是机械地作出了反应，或者选民真正的利益是和人口划分

---

① 见小G·宾厄姆·鲍威尔，"政治分裂结构，交叉压力过程和党派偏见"，载《美国政治学报》第20期（1976年2月），第11—23页。

表 8.2 若干竞争性政党制度中政党的选择，社会的差别和选举行为

国家	人口规模（以百万计算）[1]	占选票95%的政党数量[2]	最具有说明意义的社会差别[3]	一切社会差别所解释的选举差异%[4]
荷兰	12	10	宗教	51.2(1968)
法国（第四共和国）	49	7	宗教	34.4(1956)
挪威	4	6	职业	37.9(1965)
丹麦	5	6	职业	27.7(1968)
芬兰	5	6	职业	33.2(1966)
比利时	9	6	宗教	34.4(1970)
意大利	52	6	宗教	28.3(1968)
瑞典	8	5	职业	37.9(1964)
法国（第五共和国）	49	5	宗教	18.7(1971)
澳大利亚	11	4	职业	14.6(1967)
加拿大	20	4	宗教	15.0(1965)
爱尔兰	3	3	地区	3.1(1969)
奥地利	7	3	宗教[5]	46.0(1969)
英国	55	3	职业	12.0(1972)
西德	59	3	宗教	19.7(1967)
美国	195	2	宗教	12.8(1952—1964年平均数)

1. 查尔斯·L·泰勒和米歇尔·C·赫德森，《政治和社会指标世界手册》，第二版（纽黑文：耶鲁大学出版社1972年版）。数字是1965年的。

2. 指离进行统计那天最近的一次选举，年份在最后一栏中已有注明。根据汤姆森·T·麦凯和理查德·罗斯，《选举史国际年鉴》（纽约：自由出版社，1974年版）计算。

3. 根据对人口统计特征的"AID"图式分析以及在表内最后一栏所表明的那年对政党选择倾向或投票所进行的预测而确定。摘自理查德·罗斯，《选举行为比较手册》（纽约：自由出版社，1974年版），第17页。

4. 同上书。

5. 在奥地利，除了已由宗教说明的之外，职业也能说明另外一大批投票的原因，在其他国家里，第二种差别说明的选举变数虽然重要，但较之第一种差别要次要得多。

的界线是一样分明的。但如果政党利用了天主教会建立的社会网或是利用了工会的结构，它们就可能更容易地动员其选民并同他们交往。① 此外，选民在阶级、宗教等人口构成区别中的地位，很可能与他们在重大问题上某些立场有关系，而且在任何情况下，几乎都肯定会影响他们的信息交流模式。

然而，不断变化的问题也会改变选民的态度和他们对政党支持的模式。在美国，五十年代时的研究者发现，由于大多数选民都相当固定地追随某个政党，因此认定某党和候选人的号召力是影响选民行为的最重要因素。到了六十年代末，战争、民众骚乱和社会变革等问题已十分突出了，而政党提出的选择尽管并不总是合选民的意，但却更加各不相同。② 作为对这些触及他们日常生活的新问题和政党各种改变的选择的反应，并考虑到社会变化本身，美国的选民逐渐开始兼投一党以上的候选人的票。他们在各级政府的选举中，投票支持不同政党的候选人，并开始从问题出发而不是从认定某个政党出发来投票。③ 候选人在他人眼中所具有的个人品质，以及作为一个在职官员所表现出的品行，是一个已知量，因而仍然十分重要，但它们的适用意义已明显改变了。④

---

① 例如，参看塞缪尔·卫恩斯，《意大利的代表制》(芝加哥：芝加哥大学出版社，1977年版)；理查德·罗斯编《选举行为》中的文章(纽约：自由出版社，1974年版)；利昂·D·爱泼斯坦，《西方民主国家的政党》(纽约：普雷格，1976年版)；达尔，《西方民主国家中的反对派》中的文章；斯坦·罗卡，《人民、选举、政党》(纽约：戴维·麦凯，1970年版)；特别见西摩·马丁·利普斯特和斯坦·罗卡编《政党制度和选民联盟》(纽约：自由出版社，1963年版)。

② 参见诺曼·H·尼，西德尼·维巴和约翰·佩特西克，《变化中的美国选民》(坎布里奇：哈佛大学出版社，1976年版)；也可参见沃伦·E·密勒和特里萨·E·莱维顿，《领导和变革》(坎布里奇：温思罗普出版公司，1976年版)；菲利普·E·康弗斯，"舆论和行为"，载弗雷德·I·格雷斯顿和纳尔逊·W·波尔斯比编《政治学手册》，第4卷(雷丁，马萨诸塞：艾迪生—韦斯利，1975年版)；杰拉尔德·庞帕，《选民的选择》(纽约：哈珀—罗，1975年版)。

③ 同上书；也可参见1972年6月号《美国政治学评论》中关于投票问题的专题论丛，包括凯塞尔编的书目提要。

在荷兰也一样，由于旧的宗教和阶级集团受到了普遍的社会化的侵蚀，宗教问题的重要性日趋瓦解，传统的联盟看来已处于崩溃之中。⑥

法国的选民也发现，他们除了面临着对个人具有重要性的新问题之外，还面临着政党联盟的重新组合。⑧ 在意大利，宗教和阶级的区分仍非常重要。但七十年代中期的经济灾难使阶级方面的问题更加突出了。这一现象显然又因上教堂人数的减少和宗教组织的减弱而更加明显了。共产党的努力也起了重要的作用，它号召天主教力量和共产党力量实行“历史性的妥协”，希图削弱宗教问题的重要性，并消除选民对民主政权安全性的疑虑。共产党在1976年的选举中取得了重大成功，赢得了三分之一以上选民的支持，几乎同天主教民主党人所获的支持不相上下。⑦

选举法　选民的行为和他们的行动对利益综合的意义这二者却要受制于选举法。为实现无记名投票和公民普选权的斗争，是竞争性政党制度发展的里程碑。这二者决定了哪些公民将在选举综合中起作用。不同国家中关于选民登记和选举方法的立法，也使选民的投票受到影响，并且鼓励了某种类型的选民，限制了另一种类型的选民，但这种影响并不十分明显。有限的投票时间和复

---

④ 特别参见1976年9月号《美国政治学评论》中关于1972年美国总统选举的辩论。

⑤ 见利杰法特，《和解政治》；利杰法特的文章，载罗斯前引言。

⑥ 见罗纳德·英格尔哈特，《静静的革命》(普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1977年版)。

⑦ 关于意大利人投票行为的变化，可参见贾库莫·塞尼，“意大利的世俗趋势和政党联盟：1975年选举”(1975年在美国政治学会年会上提出的论文，1975年9月)；也可参见布莱里默和泰罗书中文章，前引书；巴恩斯，《意大利的代表制》；西德尼·泰罗，《中心和边缘之间，意大利和法国基层的政客》(纽黑文：耶鲁大学出版社，1977年版)。西德尼·泰罗，“处于危机和过渡之间的意大利政党制度”，载《美国政治学报》(1977年5月)，第193—224页。

杂烦琐的选民登记使许多美国人，特别是那些经济情况不佳的美国人失去了投票的机会。

选举法在选举结果同立法和行政代表性的联系中所表现出的复杂性，不能轻易概括。但是，选举法有三个特点特别重要，它们影响到随后的议会选举结果，也影响到各政党长时期内对竞选和对选民提出政策选择的信心。一个最显而易见的特点是关于立法代表的限制条款。例如，为把小党排挤于立法机关之外的限制性法律，在西德，把议会代表权基本上限于在全国选举中至少获得百分之五选票的政党，在瑞典规定为百分之四。① 从西德和意大利1969年议会中就可以看出这些法律的影响。在德国，新纳粹党获得百分之四点五的选票，根据限制法不得在议会中享有任何代表权，而自由民主党则刚好得到百分之五的选票，于是成了社会党关键性的联盟伙伴。但在意大利，议会中有九个党派的代表，如果采用百分之五的限制法的规定的话，议会中政党的数字就要减少到三个了。

第二个重要的特点是规定了每个议会选区的代表人数。在美国、英国、澳大利亚、新西兰、加拿大以及法兰西第五共和国，选举法规定实行单名制选区。而在荷兰和以色列，整个国家被规定为一个单一的选区。更为典型的是，在奥地利和瑞典同时在一个选区里选出四至七名代表，而在意大利平均要在一个选区中选出二十名代表。后者在多数情况下，选民可以在所投一张选票上圈定某个政党的名单。雷氏把这一特点称为是选区的"量值"。关于选区"量值"的最重要的一点是量值低的，特别是单名制的选区，会严重歪曲公民选举结果在议会中的反映，也会大大夸大公民的投票转变②。歪曲和夸大的程度取决于政党的数目，具体的投票级别以

---

① 有关各种限制性条款更为完整的解释，包括甚至在这些例子以外的情况，可参见托马斯·T·麦凯尔和理查德·罗斯，《选举历史国际年鉴》（纽约：自由出版社，1974年版）。

② 这个关于选举法影响的记述，大部分取自道格拉斯·W·雷，《选举法的政治后果》（纽黑文：耶鲁大学出版社，1967年版，1971年修订版）。

及选票的地区的集中状况。得到许多地区广泛支持的小党，如英国的自由党，会因为单名制选区而处于极为不利的地位。他们可能在许多选区中干得很出色，但在很少几个选区中获胜。例如1974年，他们赢得了全部选票的百分之二十，但仅在议会中得到百分之二的席位。选举法的这些作用不仅对选举结果，而且也对选民以及对政党的战略决策都有重大的影响。① 另一方面，人们可在表8.3中看到，法国戴高乐派在1968年仅得到了全部选票的百分之四十六，却获议会中百分之七十四的席位。最近关于单名制选区作用的一个最富戏剧性的例子是1976年加拿大魁北克省的选举。当时，魁北克党仅把自己所得的选票从百分之三十二左右提高到百分之四十三左右，但该党在共有110个席位的省议会所拥有的席位，从原先仅有的6席猛增到70席。选票的地区分布，以及其他几个党的存在，对支持自由党的力量所产生的分裂作用都促成选举结果的大幅度摇摆。

选举法的第三个主要特点是比例代表制，及与之相对立的多数代表制或过半数代表制，这一特点实际上常同较大的选区量值有关。在多数代表制中，获得最多选票的候选人就取得该选区的席位。在美国的单名制选区中，这意味着该候选人所属的党赢得了一个席位。在美国的总统选举中，获得了一个州的多数票意味着该州的全部选举人票都归获胜者所有。因此，在多数制下某个党的候选人即使在其他政党的候选人获得了比他更多选票的情况下，也能够当选为总统，这种情况在美国就发生过。在1976年尽管卡特在全部的选票中取得了优势，但如果俄亥俄州和夏威夷州大约一万五千的选票转向福特，那么他就可能当选为少数票总统。

在比例代表制中，每个政党获取与所得选票成一定比例的席

---

① 有关英国自由党投票战略和利益综合诸方面的论述，参见彼得·H·勒朱厄，"自由党和英国政治变化，1955—1974年"（博士论文，马萨诸塞理工学院，1977年）。

表 8·3　有关若干的竞争性政党制度中的政府选择、选举综合和战后政府的数目

国　家	选举年	具有95%选票的政党数量[1]	最大的党及所获选票的百分比[1]		选举法[2]	最大的党所获席位的百分比[1]	战后到1969年为止政府的数目[3]
荷　兰	1971	12	工党	25	比例代表制[4]	26	10
芬　兰	1970	7	社会民主党	23	〃　〃	26	23
比利时	1971	6	天主教社会党	30	〃　〃	32	15
丹　麦	1971	6	社会民主党	32	〃　〃	40	11
意大利	1968	6	天主教民主党	39	〃　〃	42	20
挪　威	1969	6	工党	47	〃　〃	49	6
法国(第四共和国)	1956	7	共产党	26	〃　〃	27	34
法国(第五共和国)	1968	5	戴高乐派	46	过半数制	74	3
瑞　典	1970	5	社会民主党	45	比例代表制	47	4
澳大利亚	1969	4	工党	47	过半数制	47	4
加拿大	1968	4	自由党	46	多数制	59	5
奥地利	1970	3	社会民主党	48	比例代表制	49	5
西　德	1969	3	基督教民主党	46	〃　〃	49	6
爱尔兰	1969	3	芬尼党	46	〃　〃	52	6
英　国	1970	3	保守党	46	多数制	52	6

1. 数据来自麦凯和罗斯,《选举历史国际年鉴》。
2. 关于选举法的详细论述,可见雷,《选举法的政治后果》。在所有这些情况中，比例代表制度中存在多人代表的选区。
3. 选自迈克尔·泰勒和V·M·赫尔曼,"政党制度和政府稳定",《美国政治学评论》第65期(1971年3月),第29页。
4. 比例代表制。

位，其确定方式各有不同①。正如雷氏所明确阐明的那样，选区量值大的比例代表制在把选民的选举转变为议会的代表方面是最能体现代表性的。但是，无论是在短期内或长时期内，比例代表制往往也会促使议会中政党林立，在没有限制性法律条款的情况下就更是如此。表8.3也表明了这种后果，虽然选举法只是一个相关的因素。

哪一个党都很难赢得公民的过半数选票，通常正是由于选举法的作用才"制造"出一党在议会中的过半数，有人为这种一党过半数辩护，认为它具有使行政稳定和使选民能够评估政党责任的优点。雷氏通过对一百一十七次议会选举的分析发现，选民给某一个党的过半数票的情况仅有十六次，但选举法在另外的二十七次中制造了议会中的一党过半数。② 中等量值的比例代表制和多数过半数制都起着制造过半数的作用，从表8.3中加拿大、爱尔兰、法国、英国的例子中就能看到这一点。但单名制选区则更为频繁地制造了议会过半数。③

议会中联盟的形成　选举法、政党的政策选择和选民的行为共同产生了议会和行政部门中的政党代表。这时，利益综合基本上成了政党内部和各政党之间形成议会联盟的过程。当然，研究美国政治的学者都熟悉，在选举中所获得过半数票，即使已转变成了议会中的过半数席位，也并不一定意味着一个政党能够控制本党代表在议会中的投票。虽然政党是说明美国国会议员如何投票的最佳指标，但在各种问题上还会形成和重新形成各种立法联盟。政党之所以是一个有力的指标，部分是由于在带有政党标记的选

① 有关各种方法及影响更为详尽的论述可见雷，前引书。
② 同上书，第74页。
③ 同上书，第75—76页。

区和问题的表达方式上具有普遍重要的意义。① 虽然在其他一些国家的议会中，政党的纪律通常要比美国的严格得多，但党内的派别始终是个问题。各个政党控制议员候选人重新提名的能力强弱不等，不过在采用政党名单比例代表制度中党的控制能力通常要强些。但是不管怎样，大多数的议会中都没有一党独占过半数的情况，因此为了通过立法，以及在纯粹议会制的政权中组成政府，就必须建立多党联盟。在这样的制度中，政府至少必须同其他政党达成默契，使后者不投把该政府赶下台的否决票。

议会联盟的形成是一件复杂的事情，不仅受到政党纪律和政党代表的影响，而且还要受到具体的立法规则和委员会制度的影响。不过，最近的一些研究在很大程度上揭示了这一过程的动因，② 多德关于内阁制政府持续时间的研究，说明了分析的两个阶段。在第一个阶段所要提出的问题是政党是否能进行磋商和形成某种特定类型的联盟，即“最低限度多数联盟”。第二个阶段要分析的是建立起的联盟是否有能力经受各种挑战和有效地统治。

在表 8.4 中，多德对 1918 年到 1972 年期间十五个具有相似的议会制形式的国家中各种联盟类型的内阁的命运作了比较分析。这里使用的概念是非常简单易懂的，最低限度的获胜联盟是

① 参见约翰·金登，《国会议员的投票决定》（纽约，哈珀—罗出版公司，1973 年版）；以及邓肯·小麦克雷，《立法投票中的问题和政党》（纽约，哈珀—罗出版公司，1970 年版）；有关“政党和选区”辩论的出色评论和理论综合，见菲奥里纳，前引书。也可见沙里文和奥康纳就跨选区的相似性对政党的意义的论述，前引书。

② 见罗伯特·阿克塞尔罗德，《利益冲突》（芝加哥，马卡姆出版公司，1970 年版）；布律克·比埃诺·德梅斯基诺，《联盟政治中的战略、风险和个性：印度的例子》（纽约，剑桥大学出版社，1975 年版）；S·格罗宁斯，E·W·凯利和 M·莱塞森编，《联盟行为的研究》（纽约，霍尔特，莱因哈特和温斯顿出版公司，1970 年版）；艾布拉姆·德斯旺，《联盟理论和内阁组成》（阿姆斯特丹，埃尔斯·维尔出版公司，1973 年版）；劳伦斯·C·多德，《议会制政府中的联盟》（普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1976 年版）。学术上促进这类关于联盟研究的主要力量来自威廉·H·里克，《政治联盟理论》（纽黑文，耶鲁大学出版社，1962年版）。

指一个联盟中各政党控制了百分之五十以上议席，但其中任何一个政党退出联盟，都会使该联盟丧失在社会中的过半。“小型联盟”是指在一个联盟中，尽管各党组成政府和分享内阁职位，但它们所拥有的议席不到总数的百分之五十。“大型联盟”控制了议会的过半数，而且即使有一个或更多的政党退出联盟，它也仍能控制议会过半数。表 8.4 相当清楚地表明，一个联盟离开最低获胜限度越远，它就越不能持久存在。

表 8.4 1918—1972年十五个国家中最低限度的获胜联盟和内阁政府的持续时间

内阁中政党联盟的规模	内阁的平均持续月数		
	没有一党过半数的内阁	一党过半数的内阁	所有的内阁
特大型	7	19	9
相当大型	13	35	15
大型	25	22	25
稍大型	18	30	20
最低限度获胜型	53	67	56
稍小型	29	—	29
小型	17	—	17
相当小型	16	—	16
非常小型	13	—	13

资料来源：此表根据多德，《议会制政府中的联盟》，第159页改编。

注：一个最低限度的获胜联盟要拥有议会百分之五十以上的议席，但是任何一个政党退出联盟都会使联盟丧失议会的过半数席位。如果联盟是大型的，一个政党退出后它还可拥有过半数席位。联盟规模大到什么程度，取决于一个政党（或几个政党）退出后，它仍能拥有过半数席位的百分比。如果联盟是小型的，它就不拥有议会过半数席位。联盟规模小到什么程度，取决于一个政党（或几个政党）为造成过半数所需要的席位的百分比。

“小型联盟”内阁往往会被一次投票所击败，或常因无力治理感到绝望而辞职；“大型联盟”政府往往会发生分裂，并重新组合成参加的政党更少的联盟，赖克的著名理论就预示了这个结果。他的理论提出的一个论点是，“大型联盟”的成员在较小联盟中的处境会比较好，因为在较小联盟中，不必与很多人分享利益。① 还有一个特别有趣的论点是，多党联盟如果是最低限度获胜的话，它就能

相当地稳定，平均持续约四年。确实，多德表明，在某些历史时期中，这种联盟比一党拥有过半数席位的政府还要稳定。②

如果稳定的内阁通常有赖于最低限度获胜联盟的话，那么是什么因素影响这种联盟的形成呢？这里，答案就不很清楚了，因为关于这个问题的分析涉及各个政党具体的目标，它们相对的规模，以及政党领导人的战略和策略等各个方面。③ 多德有关联盟内阁的研究指出，妨碍最低限度获胜联盟形成的有三个因素：议会代表的迅速更替，这影响了各政党各自获得有关对方的情况以及影响了各党领导人之间的相互熟悉程度；议会分裂成许多党派，以及政党制度的多极化。④

当各政党在议会中的力量迅速变化时，对目前和将来各种讨价还价的可能性就很难做到心中有数，而"大型联盟"似乎就很有吸引力了。当存在许多政党时，联盟的建立便很复杂，因为有很多种组合的可能。米特拉的著作也指出，许多问题的存在可能同派系分裂有关。⑤ 如果许多问题领域互相交错，问题的轻重缓急又不同，那么任何一个联盟都不可能是稳定的。⑥ 在法兰西第四共和国初期，各届政府可以是在一个问题领域的基础上形成的，例如

① 里克，前引书。并见里克和奥德斯霍克，前引书，第6章。里克称这种理论为"规模原则"。

② 多德，前引书。

③ 见加布里埃尔·阿尔蒙德，斯科特·弗拉纳根和罗伯特·蒙特编《危机·选择和变革》(波士顿，利特尔—布朗出版公司，1973年版)对许多环境中联盟组成的论述，特别是第2章。

④ 多德，前引书。

⑤ 萨布诺塔·K·米特拉，《意识形态结构，战略和内阁的不稳定》(博士论文，罗彻斯特大学，1976年)。米特拉发现，在竞选问题上政党立场的单面性有力地预测了印度五个邦中内阁的稳定性。多德设想他的多种问题是单面性的，但是他的党派分裂的程度也可以与多面性相联系。见本书第二章关于单一和多种问题的讨论。

⑥ 米特拉，前引书。

在经济问题上，但只要反对党一提出如教会学校这类会引起联盟成员分裂的问题，顷刻之间政府就会垮台①。

个别地来看，这些因素也并不一定就无法形成稳定的内阁政府。例如，荷兰的各级议会通常就具有多党并存、派系繁多的特点，表8.3也表明了这一特点。派系繁多通常使联盟的形成困难重重，荷兰的政治体系在各政党为建立联盟而争论不休时，常常好几个月没有政府。但是联盟一旦组成，轻微和一般程度的两极分化以及代表制和领导集团固有的稳定性常导致形成一个稳定的政府，因此荷兰战后所执政的政府比法国、芬兰、意大利或比利时要少得多。

从表8.3的最后一栏中可以清楚地看到，在党派较少并时常出现一党过半数的政治体系中（例如，挪威和瑞典）政府更替的次数较少而且每届政府持续的时间也较长。另一方面，高度的两极分化、选票变易不定以及党派林立与政府的不稳定是分不开的，例如法兰西第四共和国、魏玛德国、意大利和芬兰的情况就是如此。②在法兰西第四共和国和魏玛德国这两个例子中，正是极高的两极分化和政府的不稳定使它们最终崩溃。

竞争性政党制度是种复杂的结构。我们对政府组织、政党及其战略的作用，对选举行为、选举法和议会联盟形成等作用概要的论述，仅仅是触及目前所能得到的知识的表层。在以后讨论两极分化时，我们还想回过来再谈谈联盟组成对政府稳定和决策的影响。不过，我们先必须考察一下在利益综合中发挥重要作用的另外一些结构。事实上这些结构在当代世界中比竞争性的政党体系更为主要。

---

① 见邓肯·麦克里，《议会，政党和社会，1946—1956年》（纽约：圣马丁出版社，1967年版）。

② 多德，前引书，以及参见迈克尔·泰勒和V·M·赫尔兰，“政党制度和政府的稳定”，载《美国政治学评论》第65期（1971年3月），第28—37页，他们发现一个被排斥在外的“反制度”政党，再加上派别的形成，这是内阁不稳定的重要原因。

非竞争性政党:合作性的和等级制的

非竞争性的政党也是专业化的用来提出政策选择并动员公民予以支持的利益综合结构。但它们的做法同我们讨论的竞争性政党及竞争性政党制度的做法有很大的不同。这里,利益综合过程仅仅在政党各级组织内部或是在同政府行政机构和军事部门的机构性利益集团的交互作用中进行。我们根据非竞争性政党内部等级控制的程度和它们与次级集团的关系,区分出非竞争性政党的主要不同形式。

合作性政党　合作性政党允许在其自身的各级范围内,或是由与之相联系的社团性利益集团在某种程度上自主地形成要求。内部利益综合和公开磋商的程度可以相当地高并且形式多样。在墨西哥,革命组织党控制了政治过程,其他政党在全国性选举中取胜的机会微乎其微。自三十年代卡德纳斯创立广泛的联盟以来革命组织党一直得到公众的普遍支持,并且控制了选票的计票工作。该党的行动并不受选举竞争的影响。但这一政党通过设立各自分立的部门来代表工人、农民和中产阶级的利益而把许多社团性利益集团吸收到自己的内部结构中。除了这些正式的合作部分之外,革命组织党通常也非正式地承认那些聚集在有影响的政治人物背后各具特色和组织完善的政治派别。

墨西哥的各种领导人,最重要的是在职总统,都在革命组织党中以及不直接隶属于该党的其他重要集团,如企业利益集团中动员组成自己的派别。这种交易活动,在总统选举年必须由革命组织党来进行新总统人选提名时就显得特别重要。在墨西哥,在职总统不得连任这一长期受人尊重的传统和法律规定,保证了上层人物的更新,或许还促进了更为公开的内部交易过程。但最近出现的不满情绪已表明,要把所有的利益、特别是要把那些从墨西哥总的经济增长中没有得到好处的城市和农村贫民都包括在内,是有

不少困难的。①

在坦桑尼亚，合作性政党还有另一个有趣的变化形式。在这个国家里，坦桑尼亚非洲民族同盟控制了提名，但是必须在每个选区为选举提出两个候选人。有了两个候选人就可使地方利益集团支持其中之一，并促使该党倾向于更加公开的内部利益综合。在选举中，许多内阁成员被默默无闻的当地候选人所击败，表明了竞争并非是一种假象。但同时，对于提名的控制以及禁止除坦桑尼亚非洲民族同盟以外的其他党的存在，明显限定了可被允许来动员公众支持的集团的种类。②

在坦桑尼亚的邻国肯尼亚，肯尼亚非洲民族联盟内部存在着一系列个人色彩浓厚、派性强和部落倾向严重的冲突。党中央对候选人的控制也较少。但在坦桑尼亚和肯尼亚，选举过程都使得精英人物大量更换，从而既有助于公民对精英人物反应能力的认识，也有助于形成迫使精英人物注意选民的要求。1969 年在肯尼亚为连任而争夺席位的前议会议员中有一半人被击败，其中包括五名部长。③ 此外，选举过程对精英人物集团内部的竞争起着重要的影响作用。比恩纳指出，

> 必须强调，尽管在肯尼亚举行的选举常常是受到高度限制的，但这些选举却很重要。国家领导人必须能够把握住自己的选区。他们必须在选举中表现突出。并且有可能的话，要使用其自己的影响力来帮助自己的支持

---

① 参见本书第七章中有关一党制政权中交流问题的一般论述以及有关墨西哥研究的各种脚注。

② 亨利·比恩纳，《坦桑尼亚政党改造和经济发展》(普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1970年版)。

③ 亨利·比恩纳，《肯尼亚：参与和控制的政治》(普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1974年版)。

者赢得选举。①

合作性的一党制度中动员公众支持的方式，常常同前面我们论述过的庇护人——被庇护人结构相仿。政党为地方庇护人集团提供所需要的具体服务，并把这些服务分配给庇护人，后者通常被直接结合为党的地方领袖，而被庇护人为地方领袖和他所属党派提供一贯的选举支持，并动员选民积极参加选举，作为报答。

在全国竞争性的政党制度中，在地方上，也常常会见到类似的机构。美国城市中政党的核心集团就是众所周知的例子。这种核心集团的开始是为了给十九世纪和二十世纪初新到美国城市里来的移民集团提供经济服务与安全，并帮助他们对付官僚作风。这种类型中的有些核心集团，如长期由理查德·戴利市长掌管的芝加哥组织，至今仍有很大的势力。一个普遍深入的地方选区领袖关系网，与地方政党领袖私人的直接关系网相结合，这种关系网在选举中失败的机会极小。作为报答，被庇护人则对地方领导人和他属下的结构提供支持。在意大利和委内瑞拉的竞争性制度中长期执政的政党，就利用了政府行政机构的控制和与乡村农民直接关系网的联系，按同样的方式结成了庇护人一被庇护人关系。但是，这些政党仍受到竞争性选举制度以及前面讨论过的各种动因的约束。

等级制统治政党　这种政党与合作性政党不同。它既不公开承认内部利益综合的合法性，也不承认自主的社会集团利益综合的合法性。只有受控制的机构性或社团性集团或许被允许进行某些形式有限的利益表达。但是公开动员民众支持各种不同的政策立场则是不允许的。例如，中国的政权通常不承认任何大型的内部集团存在的合法性。个人可以允许在一定的限度内进行利益表

① 亨利·比恩纳，《肯尼亚：参与和控制的政治》（普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1974年版）。

达，但是在最高层人物作出决定之前，动员广泛的民众支持是不允许的。① 政党在动员民众来支持政策的过程中起主要作用。一个不容非议的意识形态中心给党提供了合法性的内聚力。党经常以自己的名义，根据集中制订的政策来控制和组织大多数的社会结构。

实行等级控制的政党，如我们已指出的那样，是内部各个层次利益综合的核心，其利益综合可能超过政府正式承认的程度。②在政党内部，各种集团可能会聚集在象地区或工业门类这样的局部利益周围，或是聚集在代表不同政策派别的领导人周围。例如世代人之间的差异或是气质的差异就可分出外交和防务政策中的强硬派和温和派。由于各个领导人为在党内动员支持自己的力量并且寻求地位，激烈的权力之争就有可能发生，这或是在所谓统一战线下隐蔽地进行，或是当危机时刻到来的时候公开地爆发。继承权危机尤其可能触发这种权力斗争。

政党本身也可能受到其他政治结构的挑战，并可能成为仅是若干政策综合者中的一员。中国的文化大革命期间就是典型的例子。东欧等级制统治政党的行动受到了来自苏联的压力的约束，苏联对它们所能加以考虑的政策选择加以限制。

等级制统治的政党作为旨在进行统一的政策动员的工具，在许多致力于大规模社会变革的政治领导人眼中，似乎是很有吸引力的模式。例如，成功地动员殖民地人民进行独立运动的政党，也

① 参见赫伯特·弗兰泽·舒尔曼，《共产党中国的意识形态和组织》(伯克利和洛杉矶，加利福尼亚大学出版社，1968年版)。

② 特别见斯基林和巴洪的文章，载罗伯特·A·达丁编，《政权和反对派》(纽黑文：耶鲁大学出版社，1973年版)。本书第七章引用的有关在苏联的集团行为的其他参考材料，也可见编者的文章以及安德鲁·C·雅诺什的论文，载S·P·亨廷顿和C·H·穆尔主编的《现代社会中的独裁政治》(纽约：基础图书出版公司，1970年版)和肯尼思·齐伊特，"马克思主义—列宁主义体系中政治文化研究的组织途径"，载《美国政治学评论》第68期(1974年9月)。

可以用来渗透和改变一个不发达的社会。但是，许多新兴国家的经验表明，要建立一个能用于社会变革的真正等级制和实行渗透的统治政党，其本身就是极其困难的。对中国共产党的发展起了很大作用的持久的游击战在其他地方是很难照搬的；苏联在东欧和北朝鲜起了重要作用的干涉，也不易仿效。南斯拉夫特有的共产主义采取了较为分权和合作性的形式，这既是一个创造性政策，也是对党同地方农民支持者广泛联系的认可。① 大多数不发达国家中稳定的一党政权，绝大多数都公开与军人联盟，例如在埃及；或者其内部是合作性的，例如在坦桑尼亚、肯尼亚、象牙海岸和墨西哥。某些非洲国家所实行的等级制模式已被证明其渗透能力有限，恩克鲁玛在加纳的成就，轻而易举地就被一场军事政变推翻了。

事实上，六十年代末和七十年代初，非洲一党制政治体系中发生的政变浪潮已确定无疑地证明，要发展一个稳定的合作性政党制度也并非易事。墨西哥、肯尼亚和坦桑尼亚的合作性政党制相对而言所取得的成功，也不容掩蔽发展中地区其他许多体系中人们建立这种结构的努力连遭挫折的事实。而且，许多合作性体系是生存于同武装部队的不安与不稳定的结盟之中的。② 人们暂且可以假设在埃及、缅甸、刚果，一党制度在日常的利益综合中起了关键性的作用，但是毫无疑问，军队在维持行政首脑的地位方面起决定性的作用，而且军队主宰了涉及其自身特殊利益的所有事务。

军政府　我们在考察执行利益表达的结构时，不能不对军人政府进行某些考察。在过去十年中，许多新兴国家在独立后所建立的一党或多党政权都相继被推翻。在有的国家，一个以政党为

---

① 见博格丹·丹尼斯·德尼彻，《革命的合法化：南斯拉夫的例子》（纽黑文，耶鲁大学出版社，1971年版）。

② 总的方面，可参看萨尔特里关于"易变的政党和准政党"的出色论述，前引书，第8章。

基础的政权为另一个以政党为基础的政权所取代。但是，更多的情况是为一个以军队为基础的新政权所取代；或者，至少也是一个军队作为最重要的利益综合者之一的新政权。即使在后来建立起文官统治的地方，军队干预的成功经验，也使军队在一定程度上成了固定的、主要的政策竞争者。在巴西，军队在1964年以前的民主过程中起着关键性的利益综合作用，1964年后，起着控制利益综合和决策的作用。在尼日利亚，民主制的崩溃引起了内战，从而导致长期的军人统治。加纳的恩克鲁玛被推翻后，出现了以竞争性政党试验为点缀的军人统治。在秘鲁，几任军人政府的统治已有十年了。在其他许多国家，包括叙利亚、孟加拉国、印尼、马里、乌干达、玻利维亚以及智利，军队已成为关键性的，或至少是主要的利益综合者。

表8.5是对1976年初，世界各地区一百一十八个具有一定规模的独立国家(人口在一百万以上)中最重要的利益综合结构的估计。这些数字只应看作是一个粗略的估计，因为对有些国家政治情况的了解还很有限，而且即使在一个国家中，利益综合相对的重要性也会随着问题的不同和条件的不同而发生变化。不过此表还是提出了一个总的看法，即在不同的政治体系中具有重要性的三种主要形式：竞争性政党—议会制度，一党结构和军事组织。其中最惊人的或许是军队作为主要利益综合者的制度几乎同每一种类型的政党统治制度同样的普遍。军队统治的政府在非洲和拉丁美洲最为常见，在中东也起着巨大的作用。

一个政权的军事组织对强制性资源的实际垄断，赋予军队作为政治竞争者以潜在的巨大权力。但是，军事组织作为政治竞争者又受到限制，其最主要的是，军队的内部结构不是设计用来进行广泛问题上的利益综合的，或者也不是设计用来在纯强制领域之外活动的。军事结构主要是为有利于自上而下执行有关使用军事力量的命令而组织起来的。军事机构的建立通常不是用来调解和综合各种内

表 8.5　1975—1976 年,政权中占主导地位的利益综合结构分类情况

世界地区	占主导地位的利益综合结构类型					
	竞争性政党制/议会制	非竞争性政党制	军人统治	其他[1]	总数	国家
大西洋	88	6	6	0	100	(17)
东欧和北亚	0	100	0	0	100	(11)
中东(包括土耳其、希腊)	20	20	33	27	100	(15)
南亚和东南亚	36	36	19	9	100	(22)
非洲撒哈拉沙漠以南地区	3	48.5	48.5	0	100	(33)
拉美	30	15	45	10	100	(20)
合计	28	35	29	8	100	
(国家)	(33)	(42)	(34)	(9)	100	(118)

资料来源:此估计根据多种材料来源制定,包括阿瑟·班克斯,《1976 年世界政治手册》(纽约,麦可喜出版公司,1976 年版);《政治家年鉴,1975—1976年》(纽约:圣马丁出版社,1975 年版)。也可参看萨尔特里的书,前引书,第8章。

注:这里只包括人口在一百万以上的国家,大西洋地区包括西欧、美国、加拿大。这种分类只应看作是个很粗略的估计,见正文中的论述。

1. "其他"这一类包括沙特阿拉伯、伊朗、约旦、尼泊尔、摩洛哥这些传统的君主制国家,以及菲律宾、巴拉圭和海地这些主要是以行政部门或官僚为基础的体系。

部的分歧,也不是用来为当局的政策动员民众广泛支持的。军事组织并不善于同军事等级制的指挥系统之外的社会集团联合或交往。在这些方面,它们缺少政党制度所具有的动员民众支持的优势。在消除共同的不满,以及在向现任政府施加压力,或从现政权那里夺取权力时,这种内在的缺陷可能无足轻重,但在动员人民支持,例如支持经济发展政策时,这些内在的缺陷就会成为一个实际问题。从长远来看,为实现这些目标,需要有把合法的权威以及这个政权的和意识形态的目标传送到社会的许多部门中去的交流。

军事组织在取得干涉或管理军事官僚机构活动的某些经验之后,它就很可能试图,至少是非正式地,发展专业化的内部综合结构。例如,六十年代后期,巴西军队似乎就出现了相当明显的利益派别,并通过这些军官们的下级联盟的活动来形成政策。军方领

导人也可能鼓励建立一个附属于它的政党，以帮助文官机构获得人民对政策的支持。但是如果缺乏相当有系统的办法来综合内部利益或动员支持统一的指挥，军方就极易受到来自自己内部的反政变力量的危害。

军事干预也常常用以抑制社会的两极分化或补救现有政党制度的缺陷。但如果军队不能发展出另外一套用以成功地取代政党制度的方法，它也只能转而去求助于使用赤裸裸的暴力来镇压不同政见。这就可能会在军队自身中导致冲突，导致流血的防范性清洗或是导致为了避免内部冲突而产生的机构僵化。有时军方领导人也可能决定恢复国家的文官统治，而自己则在某些政策领域里继续发挥重要的综合作用。①

8.2 利益综合的两极化和非极化

利益综合最有趣也最重要的一个方面，就是同政治两极化的关系。假定有好几个重要的政治竞争者存在，不论它们是一党政权中的政党和派别还是军事集团。如果拥有极大部分政治资源的竞争者持有非常相似的政策立场，可以认为两极化的程度是低的。

① 近年来，有关军人政治作用的文献迅速增加。特别参见阿伯拉罕·洛温撒尔有关研究拉丁美洲文献的评论文章，“拉丁美洲的军队和政治”，《世界政治》(1974年1月)，第107页起；阿里斯蒂德·佐尔伯格有关研究非洲文献的评论文章，“非洲军人统治的十年”，《世界政治》(1973年1月)，第308页起；也可参看凯瑟琳·M·凯莱赫，《政治军事制度》(贝弗利希尔斯：塞奇出版公司，1974年版)；菲利普·C·施米特，《拉丁美洲的军人政治》(贝弗利希尔斯：塞奇出版公司，1973年版)；阿曼斯特·珀尔马特，“执政官的国家和执政官的军队”，《比较政治》第1期(1969年4月)，第382页起；威廉·汤普森，“政权的弱点和军事政变”，《比较政治》第7期(1971年7月)，第459页起；道格拉斯·A·希布斯，《群众政治暴力》(纽约：约翰·威利出版公司，1973年版)；阿尔弗林德·斯蒂本，《政治中的军人》(普林斯顿：普林斯顿出版社，1971年版)；诺德林格，《政治中的军人》和克劳德·E·韦尔奇和阿瑟·K·史密斯，《军人的作用和统治》(北西图埃特，马萨诸塞：达克斯伯里出版社，1974年版)。

如果拥有重要资源的竞争者在政策选择倾向上大相径庭，或者彼此之间极为不信任和满怀敌意，以及不愿结成容纳各种不同政策联盟，两极化程度就被认为是高的。① 三十年代初期的魏玛共和国就是一个极端两极化的例子。当时，共产党和纳粹党都拥有大量的席位，但都不愿意同另一方结成联盟，也不愿意同主要的民主党派社会民主党建立联盟。法兰西第四共和国也遇到了差不多同样严重的情况。高度的两极化会妨碍政权建立稳定联盟的能力，而所选择的政策很可能使某些集团与政权疏远，并驱使他们试图用武力来改变竞赛规则。

竞争者们两极化的程度很可能反映了政治文化的两极化。严重分裂的社会容易产生严重对立的精英人物竞争者，而意见一致的社会就很可能产生协调一致的政党制度或合法的统治集团。但是，利益集合对精英人物竞争者中两极化的程度起着直接的作用。精英人物两极化并不一定简单地反映社会的两极化；当资源积聚起来用以支持采取各种不同的政策立场的派别和政党时，精英人物的两极化可能加剧或缓和社会的两极化。

我们先来考察一下相对比较和谐一致的政治文化。其中参与政治的公民，至少大多数人对各种问题所持的立场都是很相近的，可能多半是持中间态度。如果利益综合具有反映性或是非极化的，实际上所有重要的精英人物竞争者也同样赞同靠近中间的立场。举例来说，如果是一个竞争性的两党制度，选举竞争的逻辑将会迫使成功的政党采取中间立场，这一点我们前面已指出过。在这种情况下，竞争者就会相当代表公民的态度；获胜的联盟最终所采取的政策也将是非常具有代表性的，因为这些政策得到大多数可能结合的联盟成员的支持，实际上由哪一个政党或哪些政党（在多党制情况下）来组成政府并没有多大区别。

① 有关两极化更为完整的论述，参看阿尔蒙德，弗拉纳根和蒙特，前引书，第2章。

从另一方面来看，如果利益综合的方式是两极化的，这就意味着各主要竞争者正被迫采取偏离中间的立场。尽管公民的意见一致，但政党体系就成为各派互相对立，而不是协调一致的。一般来说，民主体系中存在着轻度的两极化，因为各个竞争者都力图显得与其他竞争者不同，从而足以给自己手下的积极分子和支持者提供一种争取达到目的的意识。更严重的是，由于意识形态的信仰的不同，或由于彼此之间的不信任感和敌视情绪，或者二者兼而有之，在比较和谐的社会里，竞争者也会采取互相对立的政策。如果两党制中的两个政党都选择了这样的行动方针，而且如果由于组织上或选举上的条件限制，新的政党难以形成，那么，协调一致的动力就很难有效地发生作用。[①]而且，通过政党各级机构所进行交流的模式可能使领导人对公民选择倾向的印象受到歪曲，这在独裁的等级制结构中是个严重的问题。如果存在着某种种族或宗教的对立，而且某些较小的权势集团准备用暴力和恐怖手段来发挥强制性资源在利益综合中的作用，那就会产生特别严重的问题。在这些情况下，极化的战略就可能会压倒公民们趋向和解的倾向。

如果我们来考察一个本来就是两极化的社会，利益综合结构的关键性作用就能看得更清楚。反映公民分歧的利益综合，会在竞争者中再产生出两极化。动荡不安的意大利所存在的公民和精英人物的对立就是这样。在那里，公民和精英人物在关于教会的作用，社会平等，收入再分配和外交政策等问题上都存在着很深的分歧。两极化的利益综合方式甚至会更广泛地加剧公民的分

---

① 类似这样的事似乎是六十年代奥地利的事。参见小G·宾厄姆·鲍威尔，《社会分裂和政治敌对历史》（斯坦福：斯坦福大学出版社，1970年版）；斯坦纳，前引书；以及罗德尼·P·斯蒂伯德，“奥地利的多元主义和联合的民主制”，载马丁·海斯勒编，《欧洲政治》（纽约：戴维·麦凯出版公司，1974年版），第117—177页。

歧。①例如，拉布什卡和谢泼斯勒就指出，在第二次世界大战后取得独立的新兴国家中，政治上的“创业者”在组织新的政党或派别时，利用种族对立就起了很大的作用。②在争取独立的斗争中，以独立为目标的政党通常都不太重视种族分歧。在实现了独立之后，这样的政党就很容易受那些想利用这些种族分歧的政客们的攻击，两极化方式较甚的利益综合通常会造成使多数民族满意，而严重地疏远了少数民族的结果。两极化利益综合的另一个悲剧性例子是北爱尔兰，在那里恐怖主义活动和持极端立场的领导人使得和平难以实现，尽管大多数人似乎都赞成结束这种流血的冲突。

另一方面，在分裂的社会中，非两极化的利益综合可能防止极端形式的冲突，并维持一个可能是十分虚弱的政权。阿伦·里杰法特曾提出一个引起广泛议论的组合型民主制模式，根据这一模式，各种党派的精英人物都有意识来把冲突保持在一定的范围之内，并作了各种旨在调解它们之间分歧的程序上和机构上的安排。③ 在荷兰，这些安排包括按比例参与决策、按比例分配利益，保密以及在幕后达成调解性协议等等。哥伦比亚在面临严重分裂的时候，也表现出这种非两极化的特点。五十年代，这种非两极化在奥地利最高级人物中也得到了煞费苦心的发展。④

一个非常不同的解决非两极化的方法是，在军人政权和等级制政党政权中，通常采用一个竞争者夺取控制权并把自己的意志强加给社会。首先采取的步骤通常是排除其他竞争者和潜在竞

---

① 见巴恩斯，《意大利的代表制》。

② 阿尔文·拉布什卡和肯尼恩·谢泼斯勒，《多元社会中的政治》(哥伦布，梅里尔出版公司，1972年版)。

③ 里杰法特，《和解政治》以及“民主制度类型”，载《比较政治研究》，第1期(1968年4月)。

④ 总的论述，可见埃里奇·诺德林格的评论，《分裂社会中的冲突控制》(坎布里奇，哈佛大学国际事务中心，1972年版)。

争者，然后建立一个镇压反对党活动的政权。德国的纳粹党正是以这种方式来解决魏玛时期的两极化的问题的。1972—1973 年间，智利执政的左翼集团和控制议会的各种保守的政党之间形成了极端的分化——这种分化包括组成武装集团、举行罢工和抢占工地——同样是由一个军人政府来解决的。

诚然，那种认为由于社会过度分裂，因而无法使政党竞争产生相互作用的观点是用以支持许多国家强行建立一党统治或军人统治的主要理由。

但正如许多这样的政权已经表明的那样，如果社会分歧确实很深的话，那么，政府就很难防止自己内部各级人员所出现的两极化，也很难先发制人地制止其他集团企图通过采用暴力反抗和建立新的权力竞争者来改变政治制度。正是由于最后这个原因，一党制度通常都竭尽全力用政党组织来进行有效的政治社会化，并通过反复灌输共同的意识形态和一致感来缓和文化的两极化。

8.3 利益综合和发展问题

发展问题既影响利益综合的实施，也受利益综合实施的影响。正如我们在讨论利益表达时指出的那样，社会和经济的现代化，将会扩大交流的层次，促进政治参与，加深富人和穷人之间的差距，而且一般地增加来自社会的自主要求的数目，这些趋势都使利益综合结构越来越具有重要性。如果要维持人们对政权的支持，就必须把各种各样的利益有效地综合成一套有限的政策选择，但是这一点很难做到，因为一个处在初步发展经济阶段的国家在其所拥有的财富和管理能力上必然会受到限制。在这些情况下，要维持一个稳定的竞争性政党制度事实证明几乎是不可能的，因为各种要求会变得几乎不可调和。六十年代和七十年代，几乎所有的第三世界国家都出现了骚乱和暴力并最终导致了竞争性政党制度

的崩溃。①

在这些情况下，要建立有效的和稳定的一党制度也是很困难的，而以军队为基础的利益综合结构也同样遭到了政变和清洗的破坏。对于在现代化过程中所形成的压力，根本就没有现成的结构上的解决办法。实际上会出现怎样的解决办法，既取决于所选择的发展战略，也取决于有无能力建立成功的利益综合结构来传递要求和动员服从。我们在第十三章中还将更详细地说明，一种发展战略是：禁止竞争，并同中产阶级利益拥有者结盟，由政府维持秩序，而由他们这些人来推进经济的发展。这就是巴西式的解决方法。这种方法只要求有足够的综合能力来保持军人统治下的秩序，和镇压民众中可能出现的动乱。

另一种方法是压制竞争，但使用军人统治或一党制文官政权来促进收入平等和经济增长。这就要求更大程度的综合能力来保持各种利益的协调，并动员人民支持政府干预社会和经济。秘鲁、南朝鲜，或许还有肯尼亚都多少成功地运用了这一战略，不过秘鲁的军人政府最近正经历着内部冲突。

最为雄心勃勃的方法，是运用进取性的利益综合结构来动员和协调民众对社会变革的支持，同时控制许多社会集团的活动。等级制的共产党国家就是最典型地运用了这种方式。墨西哥、南斯拉夫和坦桑尼亚的合作性政党也较适当地采用了这一战略，并已取得了一些成功。在初步发展水平很低的国家中，要建立一个不受地方化压力的影响而继续进行社会变革的政党制度是十分困难的。

在第十三章中，我们还将再回过来考察综合结构和发展战略。

---

① 表8.5中清楚地表明了第三世界缺乏竞争性政党制度，在非洲这些制度实际上已消失了。在中东、希腊和土耳其都经历一段时间的军人干预，目前有竞争性制度存在的拉美国家中大多数也是如此。在亚洲泰国1976年遭受了又一次政变；巴基斯坦已多次出现军事干预；马来西亚只存在有限的竞争。

在这里，我们只能强调一点，在经历重大社会动荡的政治体系中，要综合各种资源来支持稳定的政府是十分困难的。要求会超越反应的能力，带有个人色彩的庇护人做法会分散各种政治资源，新建立的但还十分脆弱的利益综合结构会被互相冲突的压力所压倒，所有这些趋势都是难以控制的。

9 决策规则和决策

决策是政治过程的关键性阶段，是把有效的政治要求转换成权威性决策的阶段。所谓有效的要求，即拥有各种资源的政治竞争者所提出的那些要求。这类资源包括选票、议席、在政府和个人生活中具有影响的地位、金钱、技术知识和专长，以及对交流工具的控制，或是强制手段。从逻辑上讲，决策之前的政治录用、利益表达和利益综合过程会把竞争者和他们的资源聚合起来，形成赞同某些政策选择的联盟或潜在联盟。政治联盟是权力—政策的集合体。它们既取决于决策之前的过程，也受决策规则的制约。

9.1 决策规则

权威性政策的制订和实施必须有某些固定的决策规则——关于制订规则的规则——以决定谁能在政策制订和实施中从事什么活动。决策规则包括授予当局基本权限，或予以限制，诸如中央和各地方单位之间的权力分配，政府机构之间的权力划分，保障私人权利不受政府权力的侵犯，等等。决策规则还包括在特定的机构中起作用的更为具体的程序和组织法规，诸如立法机构中有关

辩论的程序，法院中有关作证的程序，行政机构中有关授权的法规。所有政治体系都有这样的组织上和程序上的法规，不论它们带有惯例的特点，或由明确的宪法条文、法令或正式的规章所制定的。即使是专制政权和高度集权的政权也有决策规则，不过这些规则对于统治者或统治集团的意志可能没有什么限制。

从谋求获得政治权力和制定公众决策的集团和集团联盟的角度来看，决策规则决定了政治竞赛是如何进行的。决策规则赋予各种政治资源以特定的价值，决定了决策过程的组织方式。例如，它指出什么人可以对什么样的职位投票赞成，某些特定的职位可以行使什么权力。换句话说，决策规则划定了一个范围，政治竞争者必须在此范围内制订其战略和策略，并开展政治斗争。

这些决策规则有多种制订方法。它们可以象英国内阁制那样，只是在历史实践中所形成的惯例，或者它们可以是通过审议的立法过程的结果。这些有意识改变决策规则的立法过程既可以是一般的，也可以是特殊的。英国通过一项简单的议会法令，就授予了苏格兰和威尔士某种中央政府才具有的自主权。加拿大、澳大利亚、新西兰最初的宪法都是英国议会的法令。在美国，成文宪法只有经过特殊的立法行动才能改变，必须得到国会两院三分之二多数的同意，以及四分之三的州议会或专门选举产生的州代表大会的过半数同意。具有成文宪法的国家常常需要经过某种特殊的立法程序来修改宪法。这些程序可以采取包括中央和地方机构两个阶段的过程形式（美国和瑞士），以及绝对多数的形式（美国和1933年前的智利），或采取公民投票的形式（瑞士）。但即使在那些正常法令程序就能改变宪法的政治体系中，人们也往往意识到那些能够改变政策制订方法的议会法令是十分重要的。有关政府具体机构（例如议会、行政部门和法院）组织和程序的决策规则，是由法律和法令来规定的，或是由具体政府部门本身颁布的法规来确定。

这些决策规则中最根本性的内容决定了（1）中央和地方权力

在区域上的分配，（2）不同政府部门之间决策权的划分和分配，（3）对政府权力限制的程度及方式。

政府权力的区域划分

如按权力的地理或区域划分对政府进行分类，它的一端是单一制，另一端就是邦联制（见表9.1）。现代政府百分之八十以上是单一制，包括法国、日本、斯堪的纳维亚国家这样的民主国家，以及绝大多数共产党和非共产党的集权政权。在单一制政权中权力和权威合法地集中于中央机构。具体的权力和责任可授权于地方政府和部门，但这些授予可以被撤销，而且通常受中央的监督。

第二种类型的政权的特点是形式上的联邦制，实际上的单一制。这包括苏联，即它的十五个加盟共和国和其他正式的区域自治单位；还有捷克斯洛伐克，它规定了斯洛伐克实行自治的法律条款。在这两个国家中，高度集权的共产党在联邦组织的表面后建立了实际上的单一制。巴西的联邦制具有悠久的传统，并且现在依然包括在巴西的成文宪法中，但在目前的军人独裁政权下，这种联邦制主要只是形式上的东西了。与此相似，墨西哥的联邦制现在也主要是装点门面，权力实际上集中于中央。

另一类政府的特点是准联邦制。这包括英国，它拥有形式上自治的北爱尔兰，而在紧急状态下曾停止了它的权力。还有苏格兰和威尔士，这两个区域近来取得了处于议会全面监督之下的不同程度的自治权。英国的联邦制最近才开始形成，因此无法当作稳定的联邦制度来论述。意大利自采用1943年的宪法以来，也具有形式上的联邦制度，并将二十个具有悠久历史文化传统的地区包括进去。意大利宪法中地方分权的条款只是在1972年才得到部分的实施，还未显示出很强的生命力。南斯拉夫是唯一的国家的组成单位——六个共和国——享有某种自治权的共产党政权。

总共只有十九或二十个国家可以在不同的意义上称为联邦

表 9.1　　　　权力区域分配的实例

区域上权力集中化	←———→		区域上权力分散化	
单一制	形式上联邦制	准联邦制	联邦制	邦联制
法国	苏联	英国	美国	美国
日本	捷克斯洛伐克	意大利	加拿大	(1777—1787年)
斯堪的纳维亚国家	巴西	南斯拉夫	澳大利亚	瑞士邦联
中国	墨西哥		西德	(1813—1842年)
东德	委内瑞拉		瑞士	德意志邦联
波兰			奥地利	(1813—1866年)
罗马尼亚			印度	联合国
保加利亚			马来西亚	欧洲经济共同体
匈牙利				

资料来源：伊·D·德查克，《权力图：比较宪法政治》(加利福尼亚，圣巴巴拉：基础历史出版社，1973年版)第4和第5章；威廉·H·里克，《联邦主义》，载弗雷德·I·格林斯坦和纳尔逊·W·波尔斯比编：《政治学手册》(马萨诸塞，雷丁：艾迪生-韦斯利出版公司，1975年版)，第5章，第93页起。

制，但这些联邦制国家占据了世界陆地面积的一半左右。它们包括美国、加拿大、苏联、印度、澳大利亚、巴西、阿根廷。① 总的来说，联邦制似乎是那些地域辽阔，地区差别明显并具有自治传统的国家，以及有集中在特定地区的不同的种族、语言或宗教集团的国家所采用的宪法结构。美国和澳大利亚可归入第一种类型，这两个国家土地辽阔，而且是早先存在着地区自治。加拿大既是土地辽阔，又存在魁北克讲法语人口的民族特殊性。印度土地辽阔，而又兼有自治的政治传统以及民族—宗教—语言的巨大差异。

但是，虽然国土辽阔和多民族的特点似乎同联邦制结构联系在一起，但仍有一些幅员广大而多民族的国家采用了单一制结构。

① 比较伊沃·D·德查克，《权力图》(圣巴巴拉，加利福尼亚，基础历史出版社，1973年版)，第111页；和威廉·里克，"联邦主义"，见弗雷德·格林斯坦和纳尔逊·W·波尔斯比的《政治科学手册》(马萨诸塞，雷丁，艾迪生—韦斯利出版公司，1975年版)，第5卷，第93页。

例如，中国就是一个单一制政权。在欧洲的较小国家中，瑞士、奥地利实行联邦制，而比利时和荷兰实行单一制。可是，瑞士和比利时是多民族的，而奥地利和荷兰在文化上都是同质的。因此，通过联邦制解决分权的问题同国家的幅员大小和民族多少，并没有严格的联系。

在单一制和联邦制之间无法作出硬性和明确的区分，因为即使在单一制国家中，中央也往往授予地方某些权力——部分税收的权力或在特定问题上的立法权。如果要建立联邦制，授予地方的权力就不应是无足轻重的，而应该是实质性的。各个联邦制系统中的权力分配方式是多种多样的。有些联邦制明确列举中央政府的权力，而把其余的留给地方。这一类包括瑞士、西德、马来西亚和美国。另一些联邦制则列举地方的权力，而把其余的留给中央政府；加拿大和印度就属此例。在联邦制度中，通常存在着某种权力重迭的情况，存在着某些在联邦和地方当局同时并存的权力。这些同时并存的权力之间可能发生的冲突，通常是把最高权力给予中央权力而解决的。在这个权力并存的领域中，中央政府的决定高于与之相抵触的地方决定。中央政府部门和地方部门之间的冲突，往往由法院或特别委员会之类的机构来调整。在某些联邦体系中，如西德，法院可以责成地方政府部门实施和执行中央政府的决定。

在联邦制中，中央政府和地方政府之间的权力划分一般是把宣战、实施外交政策、管理经济的某些领域以及参与规定某些福利事务的权力赋予中央政府，而授予地方政府某种维护内部秩序，管理地方经济的某些领域以及实施教育、社会和健康服务的权力。在联邦制中，中央和地方政府都有征税权。从历史上看，随着城市工业社会的兴起以及高度互相依赖的经济的发展，出现了权力集中于中央和地方权力削弱的趋势。然而，根据这种权力集中的程度，各联邦制国家之间还是有很大区别的，瑞士和加拿大处在这个连续

体的较分权一端，而西德和美国则处在较集权一端。①

邦联制同联邦制不同。邦联制中的中央政府机构虽然拥有某种形式上的权力，但是缺乏实施法律的手段，诸如直接的征税权和直接的管理权。这种类型的制度在历史上和当代都具有一定的重要性。1777—1787年，美国就是按照邦联条例组织的，该条例把征税和直接管理社会的权力留给了各州。国会能够制定政策，但是不能付诸实施。与此类似，1813年到1848年期间，瑞士实行邦联制。1813到1866年期间，德意志各邦实施一种松散的邦联制。

在当代世界中，最有趣的邦联是联合国以及各种地区性的联盟，例如欧洲经济共同体等。联合国宪章规定其成员奉行某些共同政策和某些解决争端的方式。联合国安全理事会和大会是负责作出决策的代表机构，而联合国秘书处则负责执行。但是，联合国在财政上要依赖其成员国的资助。联合国各项决定的实施则要取决于其成员是否愿意执行和遵守安理会和大会的决议。包括九个欧洲国家的欧洲经济共同体也拥有决策和行政机构。在关税、农业政策和投资援助方面，欧洲共同体的九个成员国都采取和执行共同的政策。在其他公共政策领域里，合作则是很不完全的，并且各有特定目的。但是即使是在各国遵循一个共同政策的领域里，欧洲经济共同体有赖于其成员国的自愿服从。因此，人们称它为邦联，而不是联邦。②

政府的分权

如果根据在任何地域范围内政府权力的集中或分立来对政府加以比较的话，那么至少有四种类型的政治体系是很容易辨别的。

---

① 参见德查克，《权力图》第121页起；里克，"联邦主义"，第131页起，罗伯特·K·鲍伊和卡尔·J·里德里奇，《联邦制研究》（波士顿，利特尔—布朗出版公司，1954年版）。

② 见恩斯特·B·哈斯，《地区一体化理论的逐渐过时》（伯克利，国际研究所，1975年版），第72页。

表9.2用我们经常列举的二十四个国家，再加上另外几个国家说明了这些类别。在集权主义政权里（如苏联、埃及和巴西），在主要行政机构之外，立法机构、法院或类似的结构并未受到完全确定的委托权。在这种体系中，权力集中在政治局或军人政府手里，或通常权力是由军事集团、官僚和党的领导人之间的不稳定平衡所构成的。但是，当这些集团运用其政治资源对决策施加压力时，没有一个集团感到有必要按照一般公认的需要去争取自主的公民支持。正如我们在第三章中所看到的，这样的体系在允许社会中其他社会体系享有自主权或是在竭力要全面控制政治和社会生活的程度方面的差别是很大的。但在所有这些体系中，作出政府决定的规则都使权力活动的焦点集中于行政的行动。

表 9·2　　当代政治体系中权力的集中和分立

集中的 ←——→ 分立的			
集权式的	议会制的	议会—总统制混合型的	总统制的
捷克斯洛伐克	瑞典	法国	美国
苏联	加拿大	芬兰	委内瑞拉
西班牙（1975年全年）	西德		智利（1973年前）
保加利亚	日本		
南斯拉夫	奥地利		
智利（1973年后）	英国		
墨西哥	以色列		
巴西	意大利		
秘鲁	印度		
中国			
埃及			
尼日利亚			
肯尼亚			
坦桑尼亚			

注：每一类型中各个国家是根据1973年的人均国民生产总值排列的。为阐明起见，在我们通常所举例的24个国家之外，又另外增加了若干个国家。

议会制政权，诸如英国、加拿大、西德、日本等国家，其特点都是政治行政部门与一个直接联系的具有重要作用的立法机构相结合。在大多数这样的政权中，政治行政部门——通常称为内阁或部长会议——是由议会选举产生的，并且只有在获得议会过半数支持的情况下才能执政。在有些国家中，例如在西德，议会通过对政府不信任的"建设性"投票，就需由另一个党的政府积极代替该党的政府。在这些系统中，总理和内阁都具有明确规定的职权范围。

在总统制政权中，政府权力的分立最为明显。美国就是这类政权的一个典型例子。总统制的主要特征是：独立选任政治行政首脑，不论他们是否得到议会的支持，都在法定的期限内任职。他们还拥有相当多的决策权和执行权。① 然而，在真正的总统制中，议会保留较多的决策权，并对选民负责。1973 年发生政变以前的智利是真正的总统制政权，其权力由分别选出的行政首脑和议会分享。拉丁美洲以及其他地方和其他一些"总统制"政权，同上面谈到过的集权式政权更为相近，如巴西就是这样。墨西哥虽然形式上是总统制，但几乎是集权式的，因为行政首脑在政策过程的各个方面支配着议会。在革命组织党统治下，争取公民支持的竞争程度非常有限。与此相似，坦桑尼亚一直受到尼雷尔统治下的总统制的强力控制。不过在其继承人下面，这一制度可能会朝着较为平衡的议会参与方面发展。

第五共和国时期的法国是混合型的议会制一总统制政权。法国总统是由全民投票选举产生的，任期七年，而不论是否得到国民议会的支持。总统拥有很多重大的权力。法国总理由总统任命，并可由总统撤换，但他们也要依赖于国民议会中的多数支持。迄今为止，在第五共和国中，政治体系一直是通过国民议会给予总统

---

① 见德查克，《权力图》，第6章和第7章，安东尼·金，"行政部门"，载格林斯坦和波尔斯比，前引书，第 5 卷，第 173 页起。

多数支持来维持的。当这个多数发生分化，总统和国民议会在任命总理和国务员会议成员上发生冲突时，这个体系就会面临真正的考验。

在议会制中，内阁或国务员会议是由议会中多数党领袖或获得多数议席的党派联盟来组成的。一个党或政党联盟既控制政治行政首脑，又控制议会。在总统制政权中，常常可能是由不同的政党控制行政首脑和立法机构的。有人认为，议会制中的决策要比总统制来得迅速，因为后一种制度中更有可能出现僵局。虽然一般说是如此，但议会制中的多数党也可能产生严重分裂，有部分议员反对内阁，从而使立法过程复杂化，并拖延了立法过程。相似地，在没有一个政党获得过半数，因而需要有一个政党联盟的时候，联盟内各党派之间在立法过程和行政过程中都有发生冲突的可能性。因此，议会制和总统制效率高低相比较没有确定不变的结论。这些制度的运转和效率是由政党制度的特点所决定的。

对政府权力的限制

权力分立的概念，通常同政府的政治行政、立法和司法机关之间机构上和法律上的明确分工相联系，并且同政治理论中另一个重要的概念紧密相关，这就是"立宪主义"。[①] 政府各部门的权力由成文宪法、法令或惯例所规定和限制的体系称谓立宪政权。[②] 立宪政权通常也对政府权力本身进行限制。公民权利——如公正的审判、言论自由、请愿自由、出版自由和集会自由等，除了在非常和特殊的情况下，都得到不受政府侵犯的保护。法院可以成为限

---

① 有关三权分立的最近所作的一项很好的分析，参见M·J·C·维勒，《立宪主义和三权分立》（牛津，克拉伦登，1967年版）；亨利·J·柏里，《孟德斯鸠的自然政府制度》（西拉斐特，印第安纳，珀杜大学出版社）。

② 有关立宪主义的出色记述可参见哈维·惠勒，"立宪主义"，载格林斯坦和波尔斯比，前引书，第5卷，第1页起；也可见库尔·J·弗里德里奇，《有限政府：一个比较》（恩格尔伍德克利夫斯，普伦蒂斯—霍尔出版公司，1974年版）。

制政府权力的关键性机构。如果法院不能独立的话，那么防止越权和保护个人权利，即使可能，也是困难的。

政府可分成两种极端的类型。一种是政府对公民实行强制的权力几乎不受法院的限制；另一种是，法院不仅保护公民的权利，而且还能监督其他政府部门，观其权力运用是否恰当（见表9.3）。美国是政治权力受法院限制的体系的典范。美国的司法复审制度能使联邦和州法院就政府其他部门是否越权作出裁决。大多数立宪政体都拥有独立的法院以保护公民不受政府滥用法律和法规之害，但这些法院不能否决议会和政治行政部门的决定。在这些体系中，公民的大部分权利是由惯例、自我抑制和政治压力等加以保护的，而不是受司法程序保护的。

对国会和行政部门的行动进行司法审查，向来是一种美国的"特点"，宪法学家和政治理论家们对此争论不休，并加以批评。反对司法复审的主要论点是，这一作法把大量的政治权力赋予一个机构——司法机关，而这个机构在政治上本来应该中立。但是随着在德国、意大利和日本立宪政体的崩溃，以及三十和四十年代世界经历了专制统治之后，世界各国广泛地仿效美国的做法。①于是，在美军占领下酝酿，并且实际上由美军占领当局所起草的日本宪法，明确规定日本最高法院拥有对所有法律、命令和法规是否合乎宪法进行裁决的权力。在实践中，日本最高法院曾推翻过某些行政法规，但还没有宣布过任何项重大的议会立法为违宪。②西德的联邦宪法法院更为"活跃"。近年来采用某种司法审查形式的国家，在法官任职问题上通常与美国联邦法官的终身任职制不同。日本最高法院的法官虽然由内阁任命，但可在十年终了时由公民选

---

① 见亨利·埃尔曼，《比较法律文化》（恩格尔伍德克利夫斯，普伦蒂斯—霍尔出版公司，1976年版），第138页。

② 诺布德克·艾克，《日本政治》（纽约，艾尔弗雷德·A·诺夫出版公司，1972年版）。

表 9·3　法院对权力的限制

非独立的法院	独立的法院	对政府权力的司法复审
苏联	英国	美国
东欧国家	比利时	西德
巴西	荷兰	意大利
智利		加拿大
		奥地利
		日本

举来罢免。西德的联邦宪法法院由十六名法官组成，其中一半由西德议会下院选举产生，另一半由上院选举产生。意大利宪法法院的成员由共和国总统、意大利议会和意大利最高上诉法院任命，其成员任期为十二年。但是，这些新的司法制度的发展不同于美国。但是除西德联邦宪法法院外，对法令进行司法复查的传统还没有象美国那样完全建立起来。在大多数的这些国家中，法院还起着美国的政治体系所不允许的其他作用，例如提供咨询、监督公民投票或者总统和议会选举，等等。①

大多数现代宪法包含着对权利和自由的保证，其中有些明确规定了对政府权力运用的限制，而其他一些宪法则详尽阐明了政府对其公民所应尽的责任和义务。杜克哈克把这些宪法条款概括为六类：

(1) 保障个人自由、不受干扰的权利，思想自由、平等权利和少数民族以及妇女的权利……。
(2) 争取社会进步和幸福的权利。
(3) 接受公正审判的权利。

① 刘易斯·埃丁杰，《德国政治》（波士顿，利特尔—布朗出版公司，1977年版），第308—312页；阿诺德·海德海默，《德国政府》（纽约，克罗韦尔出版公司，1966年版），第161页起。

(4) 言论自由和了解情况的权利。

(5) 通过政党中介和普选权参加决策的权利。

(6) 要求制订特定的集体要求和为此目的组织利益集团的权利。①

在这些权利概念的发展过程中，存在一种历史趋势。在十八和十九世纪，宪法、法令和法规中明确规定的权利，主要表现为对政府权力的限制；它们通常使用否定性的规定，如美国宪法的第一条修正案写道：

> 国会不得制订关于建立宗教；禁止履行宗教信仰；限制言论自由；或限制人民和平集会，以及向政府提出伸冤的权利等的法律。

近来，成文宪法开始包括肯定性的权利和机会，如享受平等和争取社会进步和幸福的权利等（见杜克哈克所列第一项和第二项）。而且还规定得更加详细和更加具体。它阐明了政党和利益集团成员的权利，阐明了了解情况的权利，接受教育或得到就业的权利，等等。共产党国家的成文宪法很强调这些社会权利，而自由民主的宪法则强调禁止政府侵犯公民的权利。②

毋庸赘言，成文宪法中规定的权利和实现权利之间是有很大差距的。真正保护权利和自由，真正限制政府权力，取决于政府权力的某种分立，特别是要有一个独立的法院体系，也取决于自由的和竞争的选举。

当今世界上的绝大多数国家是集权的，只有三十个左右的国

---

① 伊沃·德查克，《当今世界的权利和自由》（加利福尼亚，圣巴巴拉，基础历史出版社，1973年版），第40页。

② 同上书，第43页起。

家能够恰当地归入民主制一类；① 余下的一百来个国家都是某种形式的集权制。从权力分配和限制的观点来看，这些集权制政权如果不是在法律上，那也是在事实上越来越趋向于单一制；权力是集中的而不是分散的；而在大多数场合下，法院不是独立的。但这只告诉我们什么是集权政权所**不具备**的。正如在第三章中表明的，我们可以根据这一大批政权的体系、过程和政策上的特征来对它们进行分类。其中有些政权组织相当松散，在传统上对政治权力的运用就有许多限制（沙特阿拉伯）；② 另一些政权是比较多元的，它们允许某些集团和行业参加决策（墨西哥）；还有些政权是强有力的，高度组织化和动员化的，而决策明显地集中于中央，对权力的运用没有实际的限制（苏联）。

9.2 决策：历史的观察

决策的观念及其正式机构的形成，相对而言是近来的发展。虽然原始的和传统的政治体系通常也规定政策的执行和裁决，但要阐明一般政策本身的形成过程还是比较困难的。决策是或然的和非常规的，这正是传统状态的真正本质。古代把法律的编纂归功于伟大的法典制订者，如汉谟拉比、③ 摩西、④ 梭伦⑤ 或是莱克尔加斯。⑥ 他们或是把传统的法规加以编纂——换句话说，“颁布”法律——或是把自已当作是人和神之间交往媒介的超人领袖，

---

① 见胡安·林茨，《独裁主义政权》，载格林斯坦与波尔斯比，前引书，第3卷，第180—181页。

② 同上书，第298页起，以及参见本书第十三章和第十四章。

③ 汉谟拉比，纪元前二十世纪的巴比伦王，在其统治期间编纂了汉谟拉比法典。——译者

④ 摩西，基督教《圣经》传说中率领希伯来人摆脱埃及人奴役的领袖，犹太教的教义、法典都出自其手。——译者

⑤ 梭伦，（公元前638?—558?），雅典政治家，希腊七贤之一，为古雅典的立法者。——译者

⑥ 莱克尔加斯，公元前九世纪的斯巴达政治家，是斯巴达宪法的制订者。——译者

或是作为具有非凡德行和智慧的人来向人们传授法律。制订法律被看作是了不起的事。

传统和原始政治体系中的决策往往不是领袖人物行使超人魅力的过程，就是各种传统缓慢积累逐步增多的过程，这在一定程度上是日常法规执行和裁决的根据。局外人有可能来区分这类政治体系中的决策功能，并能描述从事决策的结构。但是大多数传统或原始社会的成员都不会承认我们现在所理解的那种决策功能的合法性。他们可能承认由一个先知来表达神的意志的合法性，或是同超自然的力量进行神秘的交往的合法性，但他们不会接受通过具体的机构和审议的程序来制订新的法规这样一个过程的合法性。

在较为简单和间歇性的政治体系中，参与制订一般政策的结构或机构可能是某个部落或村落中的一群成年男性，或者同一血统的长辈，他们不定期地碰面聚会，组成一个议事会，或担任特种角色的人，如乡村头人，或是巫师头目之类的人。这些集团和个人是政治体系的传统的制订者和集大成者，他们以此来解决群体活动中所产生的或同其他群体交互作用中所产生的问题。每次采取行动时都要回溯以往有关的原则、习惯和标准，而每当在具体环境中运用这些传统时，或许把某些内容增添进去，把某些内容去掉，这样传统也时常有了改动或变化。

在世袭王国中，决策结构可能由国王这样的政治统治者、官员议事会和个别官员组成。他们或者宣布什么是法律，或者在面临特定情况时，对法律进行调整和更改。在这些政治体系中，也可能存在先知和法典制订者这样的人物，他们主要是在面临冲突和威胁的时候起作用，他们既可以重申传统的法规，也可以传播指为是超自然力量所决定的新法规。

埃森施塔特在其对于历史上官僚帝国所作的论述中，把统治者对自主目标的追求作为确定这些体系的标准之一。埃森施塔特把规模较大的、分化的政治体系（例如波斯和罗马帝国）视为向现

代政治体系的过渡。在这种政治体系中，人们已开始看到分化的决策功能①。与此相似，在某些古代的和中世纪的城市国家中，在一个或几个立法机构之中已经有了明显的立法过程。

这种决策功能本身，在英国是直到十五世纪和十六世纪时才完全分化的。"大宪章"代表贵族方面的努力，他们要维护古代封建自由和风俗习惯的有效性，反对国王约翰取得新的征税权和管理权的努力。大宪章与其说是制订新的法律，还不如说宣布大宪章就是法律。② 在十三、十四和十五世纪时，在英国国王同议会的交互作用之中，人们能观察到总的决策功能的逐渐分化。这个过程开始于一系列的讨价还价，国王从中用允许人们申诉某些具体冤情的办法来换取实施某些征税措施的权利。在长达几世纪的要求和反应的交互作用中，议会制订法令的权力逐渐地合法化，成为一项由"议会中的国王"所执行的适当的功能。在诸如法国和普鲁士等欧洲大陆国家的历史中，人们也可以观察到围绕决策功能分化而展开的相类似的斗争，不过这个过程和机构上的结果与英国的模式有很大区别。在大陆国家里的国王们获得了决策权，而不是"议会中的国王"。

英国议会出现的漫长历史，是围绕着决策权应由谁来行使，以及围绕着社会中的哪些分子应当拥有代表这两个问题所进行的斗争的历史。国王、贵族和平民之间的斗争一直持续到十八世纪。直到这时，议会两院的立法权才正式成为合法并固定下来。但是，如果说斗争在形式上平息了下来，在政治上却仍在继续，因为国王和有势力的贵族都试图通过家族、施恩和操纵选举来控制议会。在十九世纪，群众政治和纪律严密的政党出现后，斗争的所在地就向选举竞争转移了。当代以下院多数党为基础的内阁决策模式应运

---

① S·N·埃森施塔特，《帝国的政治体系》（纽约，鲁兰科自由出版社，1963年版）。

② F·W·梅特兰，《英国宪法史》（剑桥大学出版社，1963年版），第90页起。

而生了。

然而，在这段漫长的历史中，除了很少几个但颇为重要的例外情况外，议会两院往往是政策的批准者和修改者，而不是决策者。在早期，国王和大臣们发动并制订法令，由议会两院予以修改和批准。在后期，总的政策的创制和制订则来自高级文官、各部大臣和内阁。因此，人们认为是专业化立法结构的机构从来就不是完全意义上的决策者。

9.3 决策过程

政策和实施

决策和政策实施是两个连续的过程。我们很难确定一个界限，说明决策在哪里结束，实施在哪里开始。政治行政首脑和立法者并非总能预计到他们制定的政策在开始实施时会发生什么样的情况。在正常情况下，他们将给予或授予负责执行某项法律的官员以一定的处理权限。交通警察实施规定时，并不仅仅是在机械地执法；他们有一定的处理权限，并可以根据气候的好坏有区别地解释交通安全规则。决策者通常都授权专门的行政机构，让它们颁布与法律条文相一致的法规。这些法规是细则性的，隶属于总的政策所确立的目标和方法范围之内。这些行政法规的数量超过法令好几倍。某个国家规定的税收立法可以只有很少几卷，而税收法规可以篇幅浩繁。卡特总统曾命令手下各部门的首脑根据简明扼要的原则审阅和批准各自部门发出的所有法规，但不久就证明，即使实行这种程度的监督也是不可能的，因为制订细则性政策的日常流量实在太大了。

在谈到决策时——与实施相对——我们通常指的是连续决策过程中广泛的、确定方向和提供手段的阶段，这个阶段包括由相应的政府当局权威性地规定目标；例如，作出管制工厂安全的规定，

授权某机构制订和实施这些法规，并且提供必要的资金供其实施法规。毫无疑问，在这之外，决策还在继续进行，因为行政当局要制定新的规则，修改旧的规则，执行的官员还要把这些法规运用于具体的情况。但为了分析方便起见，我们把总的方向性的决策同范围较狭的决策区分开来。①

问题领域和政策专业化

认为一个国家的决策是一个单一而同质的过程，这是一种抽象观念。为处理不同的问题，决策过程的活动也是不同的。达尔在对纽黑文市政治所作的开创性研究中表明，不同的政治集团参与不同问题上的决策过程。这个根据问题领域决定政策专业性的理论，看来具有某种普遍的意义。例如，在美国联邦政府中，所有的决策总是包括行政和国会之间的某种协调模式。但是参与制订外交政策、国防政策、税收政策、福利政策、能源政策的是行政和国会中不同的部门。而且，在这些专业化的领域中，决策结构也往往会不同。制订外交政策的过程更多地集中在行政，而制订税收和福利政策的过程则更多地集中在国会。

英国内阁制度最近的发展，表明了在现代政府中这些政策的专业化正显得越来越重要。英国的宪法理论认为内阁是最重要的集体决策者，但是随着现代公共事务的负担和技术性不断增强，大部分实际的决策是由负责的大臣、某些高级文官和一个专门的内阁委员会所完成的。近几年中，内阁往往把其责任移交给处理国防、内务、住房、价格和收入、欧洲、社会服务和能源等事务的内阁委员会。②内阁作为一个法人团体，在很大程度上只是批准内阁

① 见弗兰克·古德诺，《政治与管理》（纽约：麦克米伦出版公司，1900年版）；亦见约翰·G·格鲁姆，“政策影响分析”，载格林斯坦和波尔斯比，《政治学手册》，6：444—445。

② 约翰·麦金托什，《英国内阁》（伦敦：梅休因出版公司，1968年版），第511页。

委员会递交给它的决定。即使在权力集中的共产党政权中，也存在着类似的专业化模式，政府各部与党的书记处的专门部门和政治局的委员会协同工作。①

因此，确定决策过程的特点，并不是简单地描述对某些机构的授权等，而是要通过实际调查研究，辨别各个共同参与政治制订专门化政策的政治和政府机构各种不同的方式。各个国家总的特点和各国间的比较，必须从决策过程的多样性来进行概括和抽象。

政策协调和控制：预算

诸如在环境保护或能源保存领域里的新的决策，仅仅是政府行动的很小的组成部分。决策和行政部门大部分的工作，是调整旧的政策（例如税收改革或福利改革）并加以实施。预算是现代政府用以保持或改变政府行动的重点，也是协调政府行动的各个领域和提高政府行动效率的最重要的手段之一。中央集中制订预算，这在美国已大约有半个世纪的历史了，它是为了解决两个主要的问题而发展起来的。随着上个世纪现代福利和服务国家的出现，概算和平衡岁入与支出的问题已日趋复杂。只有把这些概算和平衡过程集中于单独的一个机构，现代国家才可能把支出同岁入相联系，并才可能定期地来检查国家资金的重点安排和分配情况。其次，国民经济中公共部分的规模越来越大——在大多数现代的市场经济国家中，公共部门所创造财富要占整个国民生产总值的三分之一到二分之一——这意味着公共岁入和开支的构成及其规模，对总的经济状况具有很大的影响。庞大的开支和预算赤字，对就业、通货膨胀和投资抉择有很大的影响。与此相似，税收政策也影响到对投资的刺激，消费的水平和生产力。因此，由于中央

---

① 弗里德里克·C·巴洪，《苏联政治》（波士顿：利特尔—布朗出版公司，1972年版），第202页起。

审查和控制开支的必要性，随之而建立预算机构，并规定了年度预算制度。制订预算已成为政府最重要的政策决定之一。艾伦·怀尔达夫斯基很有说服力地论述了这种情况：

> 因为资金有限，预算就成为一种分配资源的机制。如果强调一定数量的金钱要得到最大的效益，或者，如果要努力以最低的代价达到理想的目标，预算就可能成为追求效率的工具。如果要考虑用一种投资的形式来努力使金钱增多，那么预算就成了促进经济增长的手段。从经济上看，只要支出能够增加一国的财富（而不是减少财富），那就是合理的。政府以税收的形式向某些人收钱，然后又把钱给予那些从政府开支中受益的人，在这个限度内，预算成为收入分配的发动机。当然，确定分配的方向是绝对必要的：金钱是从富人手中转到了穷人手中，还是相反？具有预测价值的预算可以看作是体现了政府在国家生活中所起的作用，也可看作是国家在公共部门轻重缓急安排的实际表现。与政党的纲领和大多数的议会立法相比，预算中包括的内容带有更高的具体行动的可能性。没有钱无法办事，试图要办的事都包含在预算中。如果有人要问，谁得到了政府能给的东西？那么，一定时期内的答案，就记载在预算之中。如果政治被看作是在决策中谁的主张取得胜利的冲突，那末预算记载的正是这种斗争的结果。①

民主国家的预算是通过政治行政首脑、高级文官和立法机关

---

① 艾伦·怀尔达夫斯基，《制订预算：预算过程的比较理论》（波士顿：利特尔—布朗出版公司，1975年版），第4—5页。

间的交互作用而制定的，但这是因国而异的。在英国，财政大臣提出的预算案很有可能按照内阁提出的形式被议会通过。在法国、西德和日本这样的国家里，情况也往往如此。在政治行政首脑、高级文官和国会(特别是国会的拨款委员会，赋税委员会和最近成立的预算委员会)之间划分制订预算的权力方面，美国与之不同。

按照怀尔达夫斯基的观点，影响预算制订的最重要的变数是，对于经济和政治环境的可预测性以及不同国家的经济发展水平。五十年代和六十年代，大多数发达的工业国家都经历着稳定的和巨大的经济增长，因此这些国家都享受到了经济学家所称的"财政红利"；也就是说，由于工资、收入和利润都在不断地增长，甚至不增加税收就提高了岁入。这样，毋需提高税收水平，就有资金用来发展新的计划或是增加已有计划的开支。而经济增长率的下降则造成了困难。要增加某个计划的开支，就意味着减少对其他计划的开支。主要从事农业和只能维持最低生活水平的贫穷国家，经常要依靠单一商品的出口换取外汇，可用来提取自然资源的经济基础又很薄弱，从而极易受世界原料价格波动的打击。因此它们的岁入必定是低的，而且也是难以预测的。

艾伦·怀尔达夫斯基把富裕和稳定社会中的预算控制同贫穷和不稳定社会中的预算控制作了比较。在政治和经济环境相对稳定的发达工业社会里，决策者往往采用他所称的"增值预算"。他的所谓增值预算就是指"根据过去的决策来决定大部分未来的开支……所以目前的选择主要着眼于在现有基础之上增加或减少为数不大的百分比(即增值数)。基础是关键，因为它意味着对过去的肯定而增值数却是无足轻重的"。① 虽然怀尔达夫斯基使用的增值预算的例子都来自发达的工业化的民主国家——美国、日本、法国和英国——但他认为，由于苏联的经济既是富裕的，又是可预测的，

① 艾伦·怀尔达夫斯基，前引书，第10页。

它也是从事增值预算的一个例子（至少根据人们目前所能得到的关于这些过程的材料是这样)。另一方面，怀尔达夫斯基告诉我们：

在贫穷的国家中，我们发现预算的制订是不断返工的，一年里在无休无止的战略插曲中，预算一订再订。由于深恐资金匮乏，贫穷使它们推迟了预算的制订；变化无常的经济又使他们不得不一再重新安排资金，以适应迅速变化的情况。穷国无法知道它们现在的处境如何，预算也无法帮助它们了解翌年的情况将会怎样。穷国最需要稳定的预算，而又最没有能力来实现这样的预算。穷国缺乏财富所带来的额外之物——为对付紧急状况而提供的安全系数双重储备，为补偿不完善的安排而准备的重迭部分——而这对于可靠地执行预算是至关重要的。贫困而又加上变化不定起了破坏作用；这些国家因贫穷而无钱可花，因为变化不定而又难以明智地花钱。①

在富国和穷国预算制订的这种对比中，怀尔达夫斯基所表明的是，在前一类国家中，政策往往连续不断，富有成效，所发生的变化是边际性的——增加或减少。在穷国简直就没有什么有效的决策。一个只拥有有限的和变化不定的资源的政府，似乎对实现革新和变化是无能为力的。② 怀尔达夫斯基建议穷国降低期望，实行总的"勒紧裤带"的政策，并且实行能够把本身的贫穷和不稳定，以及把对政府开支作出某种控制的可能性等因素考虑在内的连续性的资源预算。

怀尔达夫斯基的预算和决策理论存在的一个问题是缺乏历史

① 艾伦·怀尔达夫斯基，前引书，第 11 页。

② 参见内奥米·凯登和艾伦·怀尔达夫斯基，《贫穷国家的计划和预算》(纽约，约翰·威利出版公司，1974 年版)。

观。在西方工业国家里，预算并非总是增值的。在贫穷国家中预算并不一定是有时候确实也不是重复制订和毫无成效的。第一次世界大战使西方国家的公共开支骤增，而且在战后时期也未恢复到其战前的水平。第二次世界大战给预算也带来了类似的结果。① 那些使倾向于工人阶级的政府上台的关键性的选举，引入了大批公共福利计划，这些计划也相似地剧烈改变了公共开支的水平和分配而不是增值的。② 在贫穷国家中，革命性的变革可能大大改变公共开支的水平和构成。

怀尔达夫斯基关于富国和穷国预算制订政策的比较，是从静态的意义上来把握这些过程的，他把预算看作是政策的因。但是，预算作为政策和政策执行的财政总结，也必须被看作是国内和国际政治的果。富国和穷国"正常"的政治往往产生增值的或反复的预算活动，而"异常"的政治则可能产生重新分配的预算活动。

领导和决策

一个政治体系中的结构性安排和决策规则，可以看作是对决策的一整套约束，也可以看作是为政治过程建立了一个组织机构的框架。相似地，国内和国际环境发生的问题和挑战可以看作是对决策所加的约束，也可以看作是为决策提供的机会。但是结构和挑战两者都无法解释政策。结构和决策上的安排告诉我们，政策是如何制订的；环境提出的挑战则告诉我们可以制订何种政策。但是，要做出全面的解释的话，需要有一个能动的和富有创造性的组成部分，它的活动与结构和过程相联系，通过政策选择或作出决定来对付挑战和利用机会。这一创造性的组成部分可以是个人也可

① 艾伦·皮科克和杰克·怀斯曼，《联合王国公共开支的增长》（普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1961 年版）。

② 同上书，第 70 页起。

表 9·4　　八个历史性政治危机中的领导人

国家和日期	主要活动者	领导特征
英国1832年	辉格党、托利党	弱的集体型
1826年	威灵顿公爵	强的个人型
1829年	辉格党	强的集体型
1832年	辉格党人激进派	强的集体型
英国1931年		
1931年6月	麦克唐纳	弱的个人型
1931年8月	麦克唐纳	弱的个人型
法国1871年		
1870年	拿破仑第三	弱的个人型
1871年	梯也尔	强的个人型
1873年	巴黎公社社员	弱的集体型
	君主主义者	弱的集体型
	梯也尔	强的个人型
德国1918年		
1914年	帝国政府	弱的集体制
1917年	军事领导人	弱的集体制
1918—1920年	社会民主党人	弱的集体制
墨西哥三十年代		
1935年6月	卡德纳斯	强的个人型
1936—1938年	卡德纳斯	强的个人型
日本1868年		
1863—1865年	幕府时代的将军	弱的集体型
1867年	外围望族	强的集体型
日本三十年代		
1925年	政党	弱的集体型
1932—1936年	军事官僚	强的集体型
印度六十年代		
1960—1964年	尼赫鲁	强的个人型
1964—1967年	国大党精英人物	强的集体型

资料来源：根据阿尔蒙德，弗拉纳根和蒙特的《危机、选择和变革》，第640页改编。

能是集体，它可能出现在政治体系之内，也可能出现在体系之外，在政治体系的已有组织中，这一组成部分可能出现在政治行政部门，立法机构，高级文官机构，有的甚至可能出现在法院。它既可能出现于正常时期，也可能出现于非常时期。

历史上关于个别领袖领导重大的结构和政策革新的例子屡见不鲜。政治体系所起的中心作用，一般被理解为把一系列的权限赋予其政府的在位者。美国总统、英国首相和苏联共产党中央委员会第一书记的职位各都有其强弱的变体。在位者如何发挥作用，一方面取决于政治体系自身所面临问题的情况，另一方面取决于政治竞争者所综合的各种资源的平衡。但是在位者的智慧、想象力和个性决定他们所起的作用也很重要。领导人对动员民众支持政策既能作出反应也能加以影响。胡佛和罗斯福两人面临的都是大萧条时期的美国，但是他们的政策和领导方法却截然不同。俾斯麦、卡普里维、霍伦洛埃和冯·毕罗相继担任了德意志帝国宰相职务，但都以大不相同的方式来处理内外事务。阿斯奎斯和劳合·乔治都以互不相同的精力和想象力从事战争。各个特定的领导人对政策的影响可能随时间而变化，这不仅是因为环境的压力才发生变化。他们可能学得更加干练，或者相反，他们的领导质量下降，效率减退。

最近所作的有关八个危机事件的研究表明，在解释政治结构和政策变动时，领袖这个变数是很重要的。①在表9.4中，这八个历史事件中领导人的作用概括为如下特点：强的或弱的；个人的或集体的。在一系列导致通过1832年改革法案——这一法案使英国的议会代表制发生了重大的变化——的危机中，下院中辉格党和激进派的领导人实施了强有力的集体领导。在建立使1829年天

① 加布里埃尔·阿尔蒙德，斯科特·弗拉纳根和罗伯特·蒙特编《危机、选择和变革》（波士顿，利特尔—布朗出版公司，1973年版）。

主教解放法案得以通过的、短命的联盟中，威灵顿公爵个人发挥了强有力的和关键性的然而是短暂的作用，这一事件为十九世纪三十年代的选举改革同盟作好了准备。英国1832年改革法案本身，实质上是辉格党、激进分子和温和的托利党之间集体交易的结果。不过在它们各自的营垒中，也有一、两个象格雷勋爵那样著名的领袖。英国1931年发生大危机时，工党首相拉姆齐·麦克唐纳在危机的两个阶段上都拥有主动权，但他起先没有就公共工程计划同自由党通力合作，最后又以工党分裂为代价与保守党联合。因此，缺乏政治领导这一点有助于说明为什么工党以后的命运不佳，何以英国福利改革一拖再拖。

在法国导致第三共和国成立的一系列危机中，首先是消息闭塞、行动鲁莽的拿破仑第三向强大的普鲁士挑战，招致了惨败和敌军的占领。在混乱的结局中，左翼领导人走上巴黎街头，而不考虑是否能在法国其他地方得到支持。老练的保守派领袖阿道夫·梯也尔成功地把他们孤立了起来并最终把他们摧毁了。在随之而来的保守气氛中，三个敌对君主派别集团逐步失去人们的支持，从而使梯也尔有可能建立起保守的第三共和国。

在第一次世界大战中，德国在失败后彷徨不知所为的时候，德意志帝国政府的军事领导人都显示出软弱的集体领导，他们顽固地坚持与他们所需的广泛民众支持所不相容的宪法形式和军事目标。在一次大战后紧接着发生的危机中，社会民主党的领导人也没有采取温和的革命步骤，这本来可能给魏玛共和国带来一个可靠的成功机会。墨西哥的卡德纳斯时代，生动地证明了创造性的个人领导在政治变革中的重要性。正如卡尼利厄斯所指出的：

> 卡德纳斯担任了墨西哥总统，而控制权却依然牢牢地在那些在问题选择倾向上几乎同他截然相反的保守派精英人物手里。卡德纳斯动员起工农潜在的要求和支持力

量，重新建立了竞争的规则，解除了军队在上层政治决策中据主导地位的作用，利用他自己创造的政治机器，把权力过渡给一个亲手挑选的继承人，从而成功地摆脱了保守的上层人物的监护……。在这时期，卡德纳斯对组织墨西哥的各种冲突和进展的力量成了肩负起主要责任的人。因此，如果不归功于领导人的作用，如果不归功于他个人解决问题的性格倾向，对这样的政绩就无法理解或解释。①

日本所发生的两次危机——十九世纪六十年代的明治维新和二十世纪三十年代议会制政府的崩溃，——都是由集体领导所支配的。在明治维新中，幕府将军们没有能采取对付国际威胁和使日本的资源现代化并加以动员所需的步骤。由外围的封建望族所控制的政权，采取了必需的果断步骤把日本推上了现代化的道路。二十世纪三十年代时，日本的政党领袖未能使自己的组织扎根于民众的支持之中，因此，在已经把农村动员起来的军事领导的压力下垮台了。

二十世纪六十年代，印度在尼赫鲁和夏斯特里的巧妙领导下，经受住了严重的语言危机，并由于国大党领导人有效的讨价还价策略，经受住了经济危机和饥荒。尽管这两次危机都伴随着大规模的混乱和骚动，但都在印度政治结构没有发生重大变化的情况下解决了。

虽然决策领导通常是与政治行政最高层相联系的，但也有许多例子表明了这样事实，即决策领导也可能出现在行政管理系统的下层，以及出现在立法机构内。个别部长和部门的领导可能拥有很大的自主权。例如，在某个精明强干的内阁官员的领导下，美国

---

① 加布利埃尔·阿尔蒙德，前引书，第395页。

行政部门中的某个机构可能利用与国会的关系、行政上的处理权和权能，以及对不合其需要的总统要求采取置若罔闻的方法，来取得高度的自主地位。理查德·芬诺对罗斯福的复兴财政委员会领导人杰西·琼斯所建立的"政治采邑"作了引人入胜的描述。在一定的限度内，琼斯能够无视罗斯福的某些建议，取消了预算局强加在复兴财政委员会头上的削减财政的意图，而且通常把财政复兴银行当作是在其职能范围内独立发挥作用的一支力量。① 有时候，美国政治体系中的国务卿也可以得到很大的自主权。例如，在尼克松和福特的政府中的亨利·基辛格，往往拥有对外交政策的控制性决定权。英国的内阁大臣在其专门化的决策领域里，也类似地可行使很大的自主权。理查德·克罗斯曼对六十年代英国各个大臣在决策中可以行使很大的自主权曾作过生动的描述。②

与此相似，政府行政机构和高级文官也可以在他们专门负责的领域里取得很大的权力。在好几十年中，J.埃德加·胡佛一直都能抵制总统和司法部长对联邦调查局的控制，并且能够操纵国会。中央情报局也能自主地开展活动，有时它能不受政治行政部门和立法机构的支配，而使美国承担一项外交政策方针。理查德·克罗斯曼丧气地记述了他为努力控制自己的部（住房和城市事务部）而同其常务官的观点进行斗争的情况。他觉察到，在整个白厅存在着一个高级文官的关系网，在某些情况下，这个关系网能和英国首相和内阁作对，使之寸步难行。③

最后，立法机构领导人和各委员会的主席，也可能在其特定的决策领域具有重大的影响。这里，最典型的莫过于美国的例子。

---

① 小理查德·芬诺，《总统内阁》（坎布里奇，哈佛大学出版社，1959年版）。

② 理查德·克罗斯曼，《一个内阁部长的日记》（伦敦，麦克米伦出版公司，1975年版）。

③ 同上书。

在美国，很有影响的国会委员会主席，过去总是在其管辖范围之内控制美国立法。德国联邦议会、意大利众议院以及法国国民议会的各个委员会，虽然并不象美国国会的委员会那样有势力，但在决策过程中也起着积极和大量的作用。

政治领导这些现象，应当使我们记住，政治并非是一个固定不变的、可加预测的、因果关系的过程。政治的经常性和"规律"是约束选择和限制创造性与革新的趋势和倾向。但领导者这个变数具有能把政治体系推向新方向，彻底改变基本的决定规则或各种资源的联盟的潜力——正如1917年列宁在俄国，二十年代基马尔·阿塔图克在土耳其和三十年代卡德纳斯在墨西哥所做的那样——或者是能够改变公共政策的内容，就象三十年代罗斯福在美国，或阿登纳五十年代在德国所做的那样。

10 政府结构及其功能

政府是一套制订和执行政策的结构，是在一定领土上对一定人民具有约束的权威。政府结构为政治行动的进行提供多少具有稳定性的权威框架。政治体系的基本决策规则确定组织和权力。

在独裁制政权中，常存在着居垄断地位的单一政党，人们必须把它们看作是政府的一个部分。例如，在共产党政权中的情形就是如此。共产党具有明确的、权威性的决定政策和执行政策的功能。事实上，它们就是最高级的政府机构——党中央政治局比部长会议权力更大；中央委员会比最高苏维埃权力更大；中央委员书记处监督政府各部和官僚机构的工作。在民主体系中，政党并非政府的一部分，尽管它可以组织和控制政府，组成内阁或部长会议，在立法议会中形成多数派和反对派。但是，政党对政府的控制，要依它们是否能在竞争性选举中获胜而定。政府是合法性"权威人物"的结构，政党和其他集团都力图控制这些权威人物，并通过他们来制定和实施自己的政策。

人们早已懂得，政府机构——虽然在不同的方式上是专业化的——是多功能的。行政机构既执行和裁决政策，也制订政策；立法机构既参与制订政策，也参与执行政策（例如通过审查权来参与执

行政策)；法院既裁决政策(即通过运用对立法的司法复审权)，有时也制订政策。因此，政府机构中的分工是相当复杂的，但正如我们以后将论述的那样，实际地描述不同国家中政府机构所发挥的功能，从而得出一些有关它们一般特点的结论，这还是可能的。

政府各机构之间功能上的差别，是同它们之间结构和程序上的差别相关联的。政治行政领导部门通常只包含为数很少的成员，其组织方式是等级制或集体制的(如在总统制或内阁制中)。立法机构通常是中等规模的(成员人数在几百名之间)，以集体的方式组成；行政机构的规模庞大(人数达到成千上万，在大国中，人数甚至上百万)，以等级制的方式组成。

安东尼·金指出，政府各机构的程序各不相同：

> 立法机构从事于公共事务的辩论，它们通常讨论议案或动议，以便作出某种集体的决定。立法机关制订详细的议事规则，以保证有秩序地进行辩论，并规定作出最后决定的方法；类似的规则("议会程序")往往为任何希望在辩论—决定模式中起作用的机构采用。与此相反，法院在正式的意义上并不与辩论相关。它们所需要的程序是审查，盘问证人，提供证据和解释法律条文。因为法院要解释法律条文，它的人员——法官——一般要求精通法律，而立法员一般并不要求具有任何特殊的资格。行政部门的运转又不一样。这些部门很少在公共场合参加辩论；而且通常缺乏严格的作出决定的规则；这些部门的成员不一定要具备资格；他们总是同文件、档案、会议记录、通电话和各委员会打交道。我们对这些不同的程序模式已经相当地习以为常了。因此，假如我们应邀到一个陌生的国家去，首先听取正式的辩论，然后再看到身穿黑袍在听取辩论的人们，然后再参加在某人的私人办公室里召开

的非正式的会议，这时我们大多数人就不言而喻知道我们已依次访问了立法机构、法院和某种行政办公室。①

本章打算从结构的功能方面对政府各种组织加以描述和比较。先从政治行政领导部门开始，然后分析立法机构和官僚机构。

10.1 政府行政领导部门

结构

政治行政领导部门有许多名目和称号，他们的职责和权力也大不相同。有些政治行政领导被称为总统，但是各个总统可行使的权力和发挥的功能又是不同的。有些政治行政领导被称为首相或总理；其他的被称为主席。政治行政领导部门也有集体性的称号，诸如内阁、部长会议、政治局或主席团。

表10.1中我们从两个方面，即根据政治行政领导的活动是“实职”还是“虚职”，以及根据其结构是个人的还是集体的，对各种政治行政领导部门加以区分。政治行政领导部门如果拥有制订、执行法律、法规的实权，那就是“实职”的；假如其权力主要是形式上的和象征性的，那就是“虚职”的。

个人和“实职”的政治行政首脑包括美国的总统，这是一个权力很大而影响政府全部过程的职位。虽然美国的政治行政领导部门包括诸如内阁、国家安全事务委员会这样一些集体性机构，但它们是为总统出谋划策，而不是作为集体决策而行事的。法兰西第五共和国的总统也是强有力的个人行政领导，但这一职位与总理

① 安东尼·金，“行政部门”，载弗雷德·I·格林斯坦和纳尔逊·W·波尔斯比，《政治学手册》(马萨诸塞，雷丁，艾迪生—韦斯利，1975年版)，第5卷，第179页。

职位和内阁部长会议的关系如何发展，目前尚不清楚，而总理和内阁部长会议都是要对国民议会负责的。迄今为止，法国总统一直得

表 10.1　　若干国家政治行政领导的类型

实　职　的	虚　职　的
个　人　的	
美国总统	瑞典国王
瑞典首相	西德总统
西德总理	英国女王
英国首相	日本天皇
苏共中央总书记	苏联最高苏维埃主席
墨西哥总统	印度总统
印度总理	
坦桑尼亚总统	
伊朗国王	
集　体　的	
英国内阁	英国王室
日本内阁	苏联最高苏维埃主席团
苏联共产党政治局	
中国共产党政治局	
瑞士联邦委员会	

到了国民议会中大多数议员的支持，因此总理和内阁部长会议往往从属于总统。西德总理也是强有力的实职行政领导，只有当联邦议会的绝对多数赞同重选总理时，他才会被免职。墨西哥总统也是一个强有力的职位，担任总统的人不仅控制了行政，而且控制了议会。坦桑尼亚的行政领导也是由实职总统所支配。伊朗国王则是实职王权的一个例子。

政治行政领导部门究竟是个人还是集体，可能取决于形势和个性。战时的英国，政治行政首脑往往是“首相个人”型，即使在较

为安定的年代里，强有力的首相仍可能控制其内阁。但就大部分时间而言，英国行政领导部门是一个集体的单位。内阁及其各委员会都定期碰头，议事日程上排满了有待作出的重要决定，并且他们在集体商议的基础上行事。日本的政治行政领导部门也往往是一个集体决策机构，因为执政党的各个派别在内阁中都有代表，而且决策过程往往就是进行交易和互相达成协调的过程。另一种政治行政领导部门，苏联共产党的政治局，它们的权力似乎是多变的。在斯大林统治下，特别是在他的晚年，政治局实际上不起作用；在赫鲁晓夫这个人物占统治地位的时候，苏共政治局召开会议并参与决策；勃列日涅夫时期，苏联的行政领导部门似乎变得更集体性了。毛逝世之前的中国行政领导部门在个人形式和集体形式之间变易不定，毛时常不直接参与，而把决策权让给别人，只是对政策方针和实施情况不满意时又重新参与。毛之后的权力结构在我们写作本书时依然不清楚。

虽然我们可以把政治行政领导部门说成是个人的或集体的，但我们讲的只是权力和权威在其中的分布，而不是指其成员人数。所有的政治行政领导部门都是人员众多的，是由选举产生和任命的具有决策权的官员组成的。英国首相可任命大约一百个大臣级和地位较低的大臣级的职务，德国总理也可任命差不多人数的官员。在美国，卡特总统一上任，就要进行两千多项政治任命，其中有两百多个被视为行政结构中的关键性的决策职位。

象英国女王和斯堪的纳维亚国家的国王这样的君主，所任主要是礼仪性的和象征性的职位，偶尔才行使一些政治权力。他们是国家和民族以及该国历史延续性的活的象征。因此，英国女王宣布议会开始，在重要的节日和纪念日发表声明。当举行选举后，或当一届政府垮台时，女王任命一个新首相。通常女王并没有什么选择权，因为她挑选的是得到下院过半数支持的候选人；但是，如果无法确定哪一个领袖获得过半数支持，或哪一个人领导某个政党

时，君主的斟酌决定可能变成重要的权力。

在议会制的共和国中，总统行使在民主的君主制国家属于国王和女王的职能。因此，西德和意大利总统在重要纪念日发表声明和演说，迎接外交官和贵宾，并在举行选举后或一届政府辞职后提名总理的人选。

虚职行政领导人同实职行政领导人分离的制度有许多好处。虚职行政领导人往往超脱政治，象征着统一和连续性。美国总统兼实职和虚职的职能于一身，这就存在着这样的风险：总统将利用其礼仪性和象征性的权威来加强自己的政治权力，或是由于他们参与政治而妨碍了他们发挥象征性或统一全国的作用。

苏联和其他共产党国家往往把虚职行政领导人和实职行政领导人分离开来。勃列日涅夫总书记担任最高苏维埃主席团主席，开了一个长期以来未有的先例。在正常情况下，主席团是一个具有虚职权力的联合主席的职位；主席团主席迎接贵宾，宣布最高苏维埃会议开幕并主持会议，并同其他成员一起正式任命部长。

英国的王室是集体和虚职行政领导的例子。许多场合都要求君主亲自到场，以致王室的成员——女王的母亲、丈夫、威尔士亲王——也一起露面。报界每天都报道王室的活动，给形形色色的事件披上合法的外衣。在英国的公众生活中，多的是乘坐四轮马车、阅兵和各种仪式的活动。斯堪的纳维亚的王室机构同英国君主制相比，就显得比较平庸；它们有时被称作是"自行车君主制"。

功能

政治行政领导通常执行重要的体系功能。对儿童早期政治社会化的研究表明，儿童心目中的第一个政治角色往往是最高政治行政首脑——如美国或法国的总统、议会制中的总理、君主制中的国王和女王。在孩提时代，往往存在着把最高政治行政首脑与父母等同起来的倾向；随着孩子的逐步成熟，他们就开始把政治角色同

其他角色相区别，并分辨出各种政治角色的不同之处。① 政治行政首脑的行为，会对年轻人在整个政治体系的信任和信心上产生一定的影响，并且会把这种影响带进成年生活中去。

政治行政领导部门在录用中的作用显然是重要的。总统、总理和共产党第一书记拥有广泛而重要的任命权，不仅可以任命内阁和政治局成员以及政府部长，而且往往可以任命司法部门成员。政治行政领导人通常还向政府成员和普通公民授予荣誉和勋章，包括功勋奖章、列宁勋章、爵士和贵族称号以及各种类型的奖赏。

政治行政领导部门在政治交流中发挥着中心的作用；而其中的最高领导人则起着关键性的作用。总统咨文、演讲和召开记者招待会；总理在议会或公共场合的演讲；内阁成员在议会、国会和各种公众团体中发表的声明；党的领袖在共产党代表大会上的发言——所有这些都可能传播有关国内外政策过去、现在和未来趋势的信息。这些高层次的交流可以采取呼吁民众作出牺牲和提供支持的形式，采取呼吁改进社会和经济各部门工作情况等形式。

政治行政领导人在执行功能过程中也具有决定性的意义。当一位总统支持少数民族集团和保护环境集团，或企业界的要求时，或者，当一位总理支持养老金领取者和经济萧条地区居民的利益时，政治行政领导人就成了某种特殊利益的鼓吹者。各部大臣和部长通常都是为诸如劳工、企业、农业、儿童、少数民族等这些特殊的利益讲话的。总统或内阁成员试图为支持某些立法议案而建立联盟时，起着关键性的利益综合者的作用。政治行政领导部门通常是最重要的决策机构。在正常情况下，行政部门发动新的公共政策，并且随着行政部门和立法机构权力分立的变化，行政部门在采纳新的公共政策中起着重大的作用。政治行政领导部门还监督政策的执行，并要其下属官员对他们自己的作为负责。

---

① 见本书第二章和第四章。

在一个政治体系中，无论存在什么样的政策推动力，都往往集中于政治行政领导部门。官僚机构如没有政治行政领导部门，通常只是执行明文规定的政策；没有胸怀政治目的的部长们的指示，官僚机构将趋于呆滞和保守。总统、总理、内阁或政治局决定在外交和国际政策、财政政策以及福利或能源政策领域采取新的行动方针时，通常将伴随着政治行政领导部门的改组——任命精力充沛的部长，增加工作人员，或建立特别的内阁委员会。在政治行政领导软弱和分裂的地方，如在法兰西第四共和国或战后的意大利，这种政策推动力消失了——政策创制权就可能落到常设的官僚机构和势力强大的利益集团手里（在意大利是落到了立法委员会手里），公众普遍的需要、利益和重大问题就可能无人过问了。

政治行政领导部门由所有政策领域中的部长和政务次官组成；它的成员构成会反映其政策动向。新的政府机构或特别政策委员会的建立，政治行政部门中新的任命，内阁的改组或者政治局人事的变动，或者有时由政治行政首脑直接负责某项政策领域，这一切都可能表现了外交政策或公共政策中的新发展。

10.2 议　会

结构

几乎所有当代政治体系都有议会，分别称为议院（Cham—bers），上下议院（Houses），参议院（Senates），国会（Diets），苏维埃（Soviets）等。1971年，在大约一百三十个独立的国家中，有一百零八个设有这样的政治机构；以后，又有六个国家建立了这样的机构。① 因此，不管这些机构拥有的权力如何，在当代的政府中设

① 琼·布朗德尔，《比较立法机构》（恩格尔伍德克利夫斯：普伦蒂斯—霍尔出版公司，1973年版），第144页。

立这样的机构看来是有实际理由的。议会是以正式审议和表决来开展活动的多成员的机构，一般由公民普选产生，因此——至少在形式上——它要向全体公民负责。所以，议会至少也是授予政府合法性的机构。今天，议会几乎被普遍采用，这表明在现代世界中，一个合法政府至少在形式上要包括一个代表民意的机构。

议会的结构各国不同。其成员一般是几百人，不过较小的国家(如冰岛、塞内加尔、新西兰)可能少到四十或五十人。大致上可以说，一国的人口越多，其议会下院的规模就越大(见表10.2)。因此，中国的立法院中有八百八十八名成员，苏联的最高苏维埃中有七百五十名成员。但议会规模同人口成比例的情况并非没有例外。表10.2表明，肯尼亚、坦桑尼亚和赞比亚的立法机构都是小型的，但

表 10.2　　若干国家立法机构的特点

国家	下院规模	两院制	联邦制
中国	888	否	否
苏联	750	是	是
英国	630	是	否
意大利	630	是	否
印度	525	是	是
西德	500	是	是
法国	485	是	否
日本	467	是	否
波兰	460	否	否
土耳其	450	是	否
美国	435	是	是
巴西	409	是	是
墨西哥	210	是	是
肯尼亚	170	否	否
委内瑞拉	133	是	是
坦桑尼亚	107	否	否

资料来源：根据琼·布朗德尔，《比较立法机构》附录A改编，第114页起。

是印度——其人口是英国和意大利的许多倍——的议会下院却比这两个国家都要小。不过，立法机构的规模和人口之间的关系，表明了一种“代表”全体人民的努力——人口越多，代表就越多。

在一百零八个设有立法机构的国家中，五十二个国家是一院以上的制度。在欧洲，议会是从“等级会议”发展而来的。等级会议代表着不同的社会政治集团，是由国王或其他世袭统治者为了磋商和征税的目的不定期地召开的。在欧洲大陆，这些前议会机构可能曾设有三院或四院。例如，在法国就有过三个等级：高级僧侣、高级贵族和代表其他阶级的所谓第三等级。在英国，各个等级很早就组织在议会的两院中——宗教贵族（主教）和世俗贵族二者组成贵族院，从郡和自治市选出的郡选议员和自治市选出的议员组成下院。但议会组织的这一基础今天仅在英国存在，而英国的上院仍然是世袭贵族占优势。

一个国家建立两院制（两个议院）的议会组织，有两个基本理由。在按联邦方式建立起来的国家中，其两院中的一院代表各联邦单位，另一院则通常从以人口为基础的选区中选举产生。即使在单一制的国家中，也常设立两院。这些国家常有一个从选区中选出或任命（或部分选举，部分任命）的第二院，这些选区是议会第一院所未能代表的。在大国和存在多个种族和宗教的国家中，通常有一个保证代表地区、种族或宗教利益的第二院。这些政府制度中的两院制，是同保护少数民族利益以及分权相联系的，而同联邦制没有关系。第二院分散了决策过程，让立法议案能够经过时间较长和更为谨慎的审议。

在美国的制度中，国会参院和众院差不多享有同等的权力，这是一个很独特的例子。在大多数的两院中，两院中有一个是占主导地位的，另一个（例如，英国的上院或法国的参议院）往往主要起着牵制的和搁延的作用。形式上具有这种建制的国家，如苏联、巴西、墨西哥都有一个阵容庞大的第二院，但这仅仅是反映了立法制

度上的安排，并不意味着实际上的情况。在所有这三个国家里，政府行政领导部门都是起支配作用的机构，立法机构主要用来使政府的行动合法化。

议会内部的组织方式也是不同的，这对政策决定和政策执行具有重要的影响。议院或议会的内部组织又分为两种类型——政党组织和正式组织（主持会议的官员和各委员会等）。协调性的两党制，在一个总统制政府中所发挥的功能，可能不同于在议会制政府中发挥的功能。大多数欧洲政治体系中的议会政党都是"有纪律"的党，因为该党的议员很少违背党的领袖的指示去表决。在议会制中，内阁只要能掌握议会成员多数的表决票，一般就能继续执政。因此，违背党的纪律，就意味着要冒政府垮台，不得不重新选举的风险，在多党制的，或是由政党联盟组成内阁和政府的国家中，这种风险和因而鼓励政党纪律的情况，尽管在程度上小一些，但也越来越普遍了。

在总统制的国家中，政治行政首脑和议会成员都是定期选举的，有规定任期。政党及其成员的命运同有关法案的表决并没有十分直接和密切的联系。在美国立法机构中，政党纪律主要在象挑选主持会议的官员或任命委员会成员这类程序性问题上起作用；在实质性的政策问题上，国会中民主党和共和党议员以及州议员都能比较自由地独立决定是否要与政党领袖投相同的票。关于美国国会和英国下院中唱名表决的比较表明，在英国下院中政党一致投票的次数比美国众议院要多得多。

各国的议会都设有委员会结构，其中的某种分工可使议员的专门小组能审议某些特定的议案，并向全院提出行动建议。设有这类委员会的立法组织，就不可能处理大量的立法事务。但是，各委员会对立法过程的重要性往往从一个极端到另一个极端大相悬殊。在一个极端上，委员会制度比较弱（如在英国），在另一极端上，委员会却显得十分重要，以致有时干脆不向议院汇报立法建议

就抢先行使整个立法机构的权力(如在美国)。象法国和西德这些国家的委员会制度，则处于这两种极端之间。从议会委员会权力方面来看，意大利是一个很有趣的例子。意大利是一个内阁软弱和不稳定的议会制;正是由于内阁不稳定,议会中的委员会就获得了实际上不通过整个立法机构就能制定立法措施的权力，这种权力各委员会是时常使用的。①

议会委员会的权力，一般随着议会同政治行政领导部门之间的权力对比而变化。在一个具有强有力的和稳定的内阁制的议会政府中,委员会通常是无力的,实际上是内阁决定了议案是否要批准成为法律,议会往往只是采纳议案,不作重大修改。在法规制订权由分别选出的行政领导部门和立法议会分享的国家中，委员会组织就很有可能使其成员获得相对的稳定性，并拥有某个领域中的专门知识，而对政策产生相当大的影响。

总而言之，在立法机构中，存在着委员会日益专业化的趋势，这同专业化的官僚机构的出现是相对应的。这些委员会力图监督,并在某种程度上控制这些专业化的官僚机构的活动,参与有关这些领域的立法工作。甚至在共产党国家中，也发生了形成专业化议会委员会的趋势,特别是在苏联和波兰,不过它们只注重对政府立法做微小的修正而已。

功能

立法机构可能具有体系、过程和政策功能。它们在制定宪法和在其他决定规则中所起的作用,以及在录用、社会化和交流中所起的作用，就是它们的体系功能。立法机构参与利益表达和利益综合,参与政策制订和政策执行,就是它们的过程功能，而议会中的专业化委员会以及按党派和按问题组成的各种集团则意味着立法

① 见约瑟夫·拉帕洛巴拉,《各国政治》(恩格尔伍德克利夫斯,普伦蒂斯—霍尔,1974年版),第130—131页。

机构的政策功能。

如果根据议会在作为政治和决策机构方面的重要性来对各国的议会加以比较的话，在制定和实施法律中起着非常重要作用的美国国会的参议院和众议院就是一种极端。另一种极端则是以苏联的最高苏维埃为代表的，这个议会很少开会，开会时除了听取苏联政治局领导人的发言和批准早已在别处制定的立法之外，别无他事。差不多介乎两者之间的是英国的下院，在那里，立法建议有时是由议会内的普通成员提出或修正的。在议会制的政府中，有关公共政策和立法的决定，通常是由内阁或部长们作出的（当然，部长们是从议会成员中挑选出来的）；议会主要是进行辩论、修正议案，并正式制定法律。

议会除了决策之外，还发挥着许多种功能。英国下院对于那些影响政府和政治的公众态度和价值观念的产生，起着重要的作用。英国最引人注目的政治事件都发生在下院——首相或内阁大臣的声明，反对党对政府的攻讦，对大臣的质询，对当前存在的问题和政策的辩论，以及关键性的投票。下院在英国政治制度中的中心地位，以及传播工具对下院活动所给予的重视，都意味着下院的政治价值观念和实践以及大量的决定都在不断地传递给全体人民。除了得到关于重大问题和表达情况的具体信息之外，英国公民还由此而了解到描绘政府同反对党之间关系的基本态度，了解到了政治领袖彼此之间关系中所表现的各种有关行为，以及了解到对政府权力的许可的限制。美国国会参众两院以及州和地方议会，都有助于美国公民的政治社会化，影响着基本的政治态度和价值观念。但是，在美国，由于政治和政府权力是由联邦、州、地方机构分享的，并且是分布在议会、行政部门和法院之中的，因此比起英国的情况来，这些机构中的任何一个所起的影响都是较为有限的，总的影响效果也是较为分散和互相抵触的。苏联各级苏维埃作为政治社会化的媒介机构，则不具有什么重要的意义。各级苏维埃很少

举行会议，会议中即使有辩论，也是极少的，除非是地方苏维埃。各级苏维埃所给人的主要印象是，人民的代表不经过辩论，就一致地接受党的领导人作出的决定。

议会在政治领导人的社会化中，甚至显得更为重要。许多美国的政治领导人都在国会度过其很大一部分生涯，不过在议会中工作，对美国政治领导人来讲，并不象对英国各部大臣那样来得重要，英国的大臣通常是从长期在议会中工作的成员中挑选出来的。在苏联，政治领导人也是苏维埃的成员，但这方面的经历，与在共产党组织和官僚机构中的成员资格和经历相比，则其重要性要少得多。

议会在录用政治领导人方面可以起非常重要的作用。英国内阁的成员一般从长期在议会中工作的"后座议员"，或从地位较低的部级官员中挑选出来。议会制中的内阁，如果在议会中失去多数的支持，通常就要辞职，或者解散议会，进行新的选举。确实，议会制中多数地位的削弱经常与由于要对付多数党或联盟的不满而改变内阁或各部的某些组成相关联。

在美国这样的总统制中，录用功能虽然也是很重要的，但录用功能的完成却不同于议会制。在州和联邦两级立法机构中担任议员，可能会跨上较高的政治职位，但并不象议会制国会中那样出现频繁。在美国最近的七位总统中，有四位来自美国国会参院。但艾森豪威尔总统是在军队中度过了卓异的戎马生涯后被选为总统的；罗斯福早先的政治经历是担任海军部助理部长和纽约州长；卡特曾当过佐治亚州的州长。在美国的三权分立制度下，总统对行政部门和司法部中高级官职人选的任命，必须经参议院批准。

虽然共产党的政治领导人通常都选入苏维埃，但在这些机构中担任议员同政治晋升并无多大的联系。在党的委员会和各部局中的表现，或是在官僚机构中杰出的工作才是重要的。

许多国家的议会都用表达全体人民中不同的经济和社会集团

的利益，并把这些利益综合为政策选择方案的方法来影响决策过程。立法机构常常包括各种利益集团阵营，它们鼓吹特定的政策并同其他集团进行交易和结成联盟。在某些特定的议会委员会中，利益集团常常都有自己的代表，因此，它们就能够提出或反对影响它们自身的立法。在苏联最高苏维埃或加盟共和国的苏维埃中，几乎没有什么利益表达和利益综合。然而在地方苏维埃中，有时也允许提出有关地方事务问题，并让它们成为辩论的题目。

在实际制定和通过立法的过程中，美国国会比英国下院更为重要；苏维埃议会在这方面所起的作用，即使有的话，也是微不足道的。美国国会和英国议会都参与政策的执行；两个机构都过问和调查行政机构的表现，虽然方式不同。美国国会中各委员会所具有的审查权，使它们比英国下院中的相应机构势力更大。在英国，下院对行政工作的表现和习惯做法的控制是通过几方面来实现的：一定的委员会在这些领域中负有特殊的责任；下院成员可经常就行政效率和表现提出质询，有关部长必须作出答复。英国也学瑞典的样，设立了一个议会专员（即专门调查官员不法行为的人），这一专员对下院负责，他必须听取公民对行政部门在各别情况下的错误和不当行为的申诉。在苏联，对行政表现的批评只是在地方苏维埃里以有限方式提出的。在中央这一级，由党中央委员会书记处和其党的其他机构来实行对行政部门的控制。

某些国家的议会也从事立法裁决，虽然其方法有些特殊。但实际上，上院是司法申诉的最高的正式法庭。但实际上上院的司法功能是由大法官——司法系统的首脑和上议院议长——以及九位被任命来执行这个特殊功能的"法律勋爵"所执行的。在美国，如果担任公职的官员犯罪，就可能引用弹劾程序，在此过程中，众议院是起诉机构，参议院则是审判机构。国会委员会运用审查权，也常进行类似于司法的程序，在这个过程中，国会委员会可以勒令人们作证，裁定某些人藐视国会，以及施加惩罚。

对于议会执行功能所作的这种扼要的比较，应该消除“议会立法”这个简单化的概念。议会都同决策有某种关系；但这很少是一种实质性的关系；这些立法机构的政治重要性，既在于它们所行使的其他许多种功能，也在于它们同决策的这种有限的关系。①

议会在发展中国家的作用

有关发展中国家立法机构的最新研究表明，这些在“第三世界”的著作中通常被人忽略的机构是值得进行一番描述和分析的。有一项这样的研究表明，发展中国家里的立法机构有时可以具有下列的重要性：（1）作为确定目标的机构；（2）作为冲突的处理者；(3)作为民族统一的促进者。博因顿和金指出，某些第三世界国家的立法机构实际上对修改政治行政首脑提出的立法具有（或已经具有）某种影响的。② 印度的情况显然就是如此。这两位作者还引用了肯尼亚和伊朗的例子，这两个国家的立法机构过去曾具有某种对决策的影响力，但是他们也承认，这种情况目前在发展中国家里是很少见的。

至于谈到对冲突的处理，博因顿和金对第三世界国家的立法机构给予更多的重视。他们认为，只要存在着代议制的立法机构，就可使各种不同的利益集团和意识形态倾向获得某种合法性。他们对第三世界国家立法机构所作的一系列案例研究，具体说明了这些机构是怎样可以促进各种集团之间的交易和谈判的。最后，他们还提出了第三世界国家的立法机构会有助于民族统一的论点。第三世界国家的立法者所从事的最普通的活动之一，就是同他们的选民保持联系，把选民的申诉和需求转达给其他政府机构和公

---

① 见布朗德尔，前引书，第12页起。

② G·R·博因顿和金忠林，《发展中国家的立法制度》(德拉姆，北卡罗来纳，杜克大学出版社，1975年版)，第16页。

众。因此，原先地方狭隘观念者的集团得以同中央政府机构进行接触，而且如果中央政府机构作出某种反应的话，他们会以对中央政治体系的忠诚和支持为报答。①

罗伯特·帕肯哈姆对近年来有关发展中国家立法机构的著作进行了总结，得出了几点结论。他认为，发展中国家的立法机构，从意识形态上看，往往比由普选产生的行政首脑，甚至比非选举产生的独裁精英人物，更为保守和更倾向于抵制现代化。但是这些立法机构偶尔也会向专断的行政权威挑战，为特殊的利益而呼吁，也会解决冲突和加强民族统一。第三世界国家立法机构所带有的保守影响，部分是因为享有特权的集团和社会阶层在这些立法机构中占有不成比例的代表席位的结果。

帕肯哈姆还指出，立法机构对发展和现代化的作用，依发展阶段的不同而异。在发展的早期阶段，它们往往抵制民族统一和现代化实际的渗入。在发展的后期阶段，立法机构可能通过提供协调和调和各种社会、经济和种族集团利益的手段，促进政治体系的稳定。帕肯哈姆在分析后得出结论说，对立法机构在发展进程中的作用问题，没有一个明确的答案，在某些发展条件下，立法机构是保守和破坏性的，而在另一些发展条件下，立法机构的影响则可能是有推动力和统一的。②

10.3 官僚机构，政策制订和执行

高级文官和政策制订

F·M·G·威尔逊在分析英国的政策制订时说："英国政府的决策中心，由一个包括多达三千五百名成员的集团构成。其中政

① G·R·博因顿和金忠林，前引书，第21页起。

② 罗伯特·A·帕肯哈姆，"立法机构会对发展起多大帮助？"（在立法机构和发展会议上提出的论文，卡梅尔，加利福尼亚，1975年8月）。

客或在任何意义上由‘政党政治’任命者仅一百人。这些人数可以缩小成为大约三百五十人的核心集团，而其中属‘政党政治’的不到五十人，可能是三十人左右。”①

威尔逊对英国高级文官的重要性作了令人信服的说明，他认为，女王陛下的政府由大约一百名“前座”议员组成，其中约二十名在内阁中任职，其余的担任非阁员大臣，等级较低大臣，和议会中负责政府部门事务的大臣。这个相对人数较少的政治决策者集团面对着大约三千名常任高级文官，这些人中的大多数都是在年轻的时候直接从大学被录用到高级文官机构中来的。他们从一个部转到另一个部，目睹政府不断更迭，而随着向高级职务晋升，他们成为越来越重要的决策人，他们就这样作为一个权势集团而度过其毕生生涯。他们当中约有三百人是常务次官、副次官或负责一定部门工作的助理次官，他们同大臣们保持频繁的接触。威尔逊声称，英国的决策正是由这个政治行政领导部门同高级文官相结合的集团来完成的。他指出，“在规模较大的混合性决策集团中，往往可能有约五十名是分散在白厅各个部门的人，他们共同决定着任何问题。使自己的政策建议得以接受的艺术，就是进行活动争取这五十票的积极或消极的支持。”②

常任高级文官之重要，并不是英国特有的现象，尽管在英国这种重要作用是最充分地机构化了的。马蒂·多根认为，在一些现代民主社会中，这些高级文官已成为一批“达官贵人”——一个具有职业上的集体精神，并享有决策权的高级常任官员的集团。③

多根把这些高级文官集团日益增长的重要性归诸于一些历史

---

① F·M·G·威尔逊："决策和决策人"，载理查德·罗斯编《英国的决策过程》（纽约，自由出版社，1969年版），第360页。

② 同上书，第368页。

③ 马蒂·多根编《西欧的达官贵人》（纽约，约翰·威利出版公司，1975年版），第3页起。

的发展：现代官僚机构管理范围和权力的不断扩大，议会权力的衰落，官僚机构日益集权化和综合化的趋势，以及现代政府日益增长的技术性。现代政府制订的大多数法令，都采取广泛授权的形式，把制订具体法规的任务交付给经验丰富的高级文官。

多根对一些欧洲大陆国家的高级文官角色作了比较（见表10.3），他区分出三种类型，"权力很大但没有政治化的文官（法国、瑞典）；并不真正有权力但非常政治化的文官（比利时、意大利、波兰）；既无权力又非政治化的文官（荷兰、瑞士）"①。美国的文官应归入比较弱而非政治化的一类。在英国、法国和瑞典可能成为常任高级文官的行政官员，在美国则主要是由总统任命的，即使从技术上看，他们中大多数人有资格担任这些职务。尽管有着这点不同，在美国的政治体系中也存在着类似达官贵人的集团——在国内税务局、中央情报局、保健机关、司法部长办公室、国务院、国防部、内政部、农业部、商务部等机构中的常任高级文官——这些机构的成员在他们各自的专门机构的决策中起着重要的作用。

大致说来，这些高级文官的权力是以他们任职时间长，阅历深和在某些政府工作领域中的技术知识为基础的。新的政策和立法必须以某种方式与过去的相调和，而这些高级文官就拥有这种常年积累的经验，通常在这些高级文官中容易产生一种保守的倾向，因而有"达官贵人"之称。实际上，高级文官对公共政策的大量影响可能主要是保守的，或在专业范围内是技术统治性和革新性的，也可能常常是两者都有一点。在英国、法国和瑞典——这些国家的高级文官，在组织上是流动性的，在技能上是"通才"——可能存在一种倾向于维持现状的"不要兴风作浪"的哲学。在美国——所存在的高级文官机构是由专家组成的（诸如军官、外交家、医学专家、科学家和工程师等），——他们的影响力在于支持他们各自专业和政

① 马蒂·多根编，前引书，第13页。

府部门的价值观念和利益。但是，高级文官是达官贵人这个一成不变的形象使人们忽视了这样一个事实，那就是大量非常重要的立法曾经是，而现在仍然是由致力于保护资源、福利改革、税收改革、教育和科学发展等等的文官提出来的。①

高级文官的结构可能是整体的和等级制的，如在英国，也可能是相当分散的，如在美国。在英国，财政部常务次官、内阁次官和文官委员会常务次官是最高的文官职务，担任这些职务的人对下级官员的前途和去留拥有某种控制权。在美国，这些官员是分散在各个部里的，不能把他们看作是一个集团。

在共产党国家中，人们会把在共产党书记处任职的党的高级官员同各类政府部门和政府机构中的高级官员区分开来。党的书记处由党中央委员会的政治局直接控制，它是政治局制订的党的路线的捍卫者，也是政治行政领导部门强迫共产党政府各部执行党的政策的工具。大多数研究共产党政治的学者都曾指出，在党中央精英人物的意识形态倾向和政府各部官员的理性—技术至上倾向之间存在着冲突。最近一项关于共产党精英人物的研究得出的结论是，现在已经出现了一个技术—管理的政治领导阶层，以及在

表10.3　若干欧洲国家中高级文官的政治权力和党派观念

党派观念	政治权力	
	弱	强
弱	瑞士 荷兰	法国 瑞典
强	比利时 意大利 波兰	

资料来源：根据多根·《西欧的达官贵人》，第13页改编。

---

① 见休·赫克洛，《英国和瑞典的现代社会政治》（纽黑文，耶鲁大学出版社，1974年版），第301页起。

决策和录用中对意识形态的重视程度逐步下降的趋势。① 这就表明，政治行政领导部门（政治局）用党的书记处作为一个具有广泛监督作用的组织，并作为使各部的要求同党的最高级人物的总目标保持一致的工具。因此，导致共产党国家政治行政领导部门变更的派别斗争也可能伴随着党的书记处和各部的人事变更，这种变更是与新的掌权派的目标相一致的。但是由于这种人事更替的范围通常是有限的，人们必须设想，事实上党内和政府各部的许多高级官员都能够对各种派别保持某种中立，从而随着派别的更替不断地使自己适应变化。

高级文官的政治文化

不同国家中的高级文官，对政治和文官作用的看法也不相同。最近对三个民主国家——英国、西德、意大利——常任高级文官的态度所作的一项研究表明，英国的行政官员接受多元—竞争性政治，他们把执行由正式选举产生的多数党制订的政策看作是自己的责任。意大利行政官员的耐心少得多，他们认为政党观念有损公众利益，认为自己比政治家更有能力来判断公众利益。西德行政官员的回答介于两者之间。年轻的官员似乎更倾向于接受和赞成对政府官员的表现实行民主和政治的控制。② 诸如此类的研究表明，由于历史经历不同，所录用的行政官员出身不同，政府政治机构效率的不同，以及其它一些原因，政府官僚机构会有不同的文化。

在西方民主国家中，高级文官的政治文化的倾向是对民主政治更多地接受和反应。欧洲民主国家中年资较深的高级文官反映了民主国家时期以前的政治文化；年轻的官员则已适应了国家利

---

① 威廉·A·韦尔什，“共产党的政治领导，结论和总论”，载卡尔，贝尔等人编，《共产党的政治领导比较》（纽约，戴维·麦凯出版公司，1973年版），第305页。

② 罗伯特·普特南，“西欧高级文官的政治态度”，载《英国政治学报》，第3期（1973年7月），第15页起。

益的多元政治概念。在共产党国家的高级政府官员中，出现了向实用—技术型文化发展的趋势。然而，要是在所有高级文官中都有一种共同文化的话，那就是保守主义，因为他们的利益在于维持自己庞大的组织，使其不受干扰。一位作者在评论英国的高级文官时说，"官员们首先是倾向于墨守成规，调和折衷，和谐融洽，而这无异于就是主张维持现状的固执偏见。"他把官员们描述成"用标准的手续来有耐心地、不知疲倦地、庸庸碌碌地处理问题的能手；他们对各种尝试，或者事实上对任何偏离早已构成他们组织基础的习惯的、行之有效的做法都持怀疑态度。"① 苏雷曼评论说，"这一特征的描绘用来刻划法国高级文官是最恰当不过了。"②

官僚机构和政策执行

以上讨论的高级文官，只是现代政体下常任官员界露出的冰山上的一个尖端。现代社会是受大型组织支配的，而官僚机构则是这些社会中最大的组织。

表10.4显示了在1960年或其前后的九个国家中政府所雇用的工作人员的百分比。这些数字指的是整个公共部门雇员的人数，包括中央和地方的雇员、军事人员以及公共服务部门里的雇员（邮局、国有化企业、集体农场等）。这些数字是巨大的，在现代大国里已达到几百万，在一些共产党国家，几乎包括了全部的劳动者，即使在肯尼亚和印度这类发展中国家，他们也是现代就业部门的重要部分。

罗伯特·普特南提出了这样一个问题：

---

① 迈克尔·戈登，"文官、政客和政党"，载《比较政治》，第4期(1)（1971年1月），第43页。

② 埃兹拉·苏雷曼，《法国的政治、权力和政府行政机构》（普林斯顿，新泽西，普林斯顿大学出版社，1974年版），第386—387页。

对于由谁统治我们的复杂的现代社会这一问题，真的还能有很多的怀疑吗？政府采用的绝大多数政策动议，是由主要为常任文官组成的公共官僚机构负责提出的。不仅是决定个别问题的权限，而且起草大多数立法议案内容的权限都已从议会转移到了行政部门。由于行政官员们事实上既垄断了设计实际政策方案所需的技术专长，也垄断了有关现行政策缺点的大部分情报，因而他们获得了拟定决策议事日程的主要的影响力。在所有国家中，职业文官的人数，以及他们的任职时间都大大超过经选举产生的行政官员。事实上，现代政治体系本质上是“官

表10.4　政府官僚机构的规模：政府雇员的百分比

国别	年份	在农业部门中的百分比(%)	在非农业部门中的百分比(%)	在所有经济部门中的百分比(%)
苏联	1959	14[1]	96	59
保加利亚	1956	6	92	37
英国	1962	2	26	25
法国	1960	—	22	17
美国	1960	1	16	15
西德	1960	—	—	14[2]
日本	1960	1	14	10
肯尼亚	1960	—	—	9[2]
印度	1960	—	—	5[2]

资料来源：根据弗雷德里克·L·普赖尔《共产党国家和资本主义国家的财产和工业组织》改编（布鲁明顿：印第安纳大学出版社，1973年版），第46—47页。

1．耕种私人小块土地的农业工人被算在私营成分之内，尽管他们大多数时间是在合作农场或国营农场中工作，并且土地也是归政府所有的。因此，苏联的数字大大低估了政府的作用。在东欧国家，农业集体化的程度要低得多。

2．这些国家的百分比是估计出来的。根据达到工作年龄的总人口数将政府雇员的百分比加倍，可见布鲁斯·拉尔特在《政治和社会指数世界手册》提供的数字（纽黑文：耶鲁大学出版社，1964年版），第70页。

僚化的”——以“文官统治”为其特征的。①

政府官僚机构的重要性只是就其规模而言。就功能分析而论，可以说明为什么这个政府组织获得了如此巨大而成问题的重要性。我们时常强调，大多数政治部门和机构都执行着好几种不同的功能。而官僚机构几乎是单独执行着一项关键性的政治功能——在各种具体情况下实施法律、法规和规章。从某种意义上说，官僚机构垄断了政治体系的输出方面。当然，决策者有时也把法律掌握在自己手中。在苏联，对秘密警察头目拉夫连季·巴夫洛维奇·贝利亚的审讯和枪决，据说就是由他在最高苏维埃主席团中的同僚所执行的。尼克松当政时期在白宫建立了“管子工”②的机构，并由它们执行某些通常属于警察所有的功能，则是决策者把政策执行抓在自己手里的另一例证。

除了这种对法规执行的近乎垄断之外，官僚机构还大大地影响着决策过程。正如我们已经表明的，大多数现代的立法议案都是非常一般化的。只有当行政官员制订出法规，详细阐述政府政治部门所采用的政策时，立法才能有效地实施。一项普遍政策得以贯彻到什么程度，通常取决于官僚对它的解释，以及取决于他们实施该项政策的兴致和效率。此外，现代政治体系中大量的裁决活动，也是由政府机构来进行的，无论这些机构是独立的管制机构，还是正常运转的政府各部中的单位。

在第七章和第八章中，我们论述了官僚机构是如何担任利益表达者和综合者的。农业部、劳工部、国防部、福利和教育部以及其它一些官僚部门，都是利益集团最主要的代言人。当农业部使各

① 普特南，《高级文官的政治态度》，第17页。

② 尼克松任职期间，为防止政府工作人员泄密，在白宫设置了调查和堵塞泄密渠道的专门班子，其中有些人后来曾卷入“水门事件”，这些人员被报界称为修补排水管的“管子工”。——译者

个不同的农业压力集团在政策上达成一致意见时，或是当劳工部使互相竞争的工会围绕某项共同的政策联合在一起时，官僚们就是在发挥重要的利益综合功能。

最后，官僚机构在实施政治体系的交流功能中也具有作用。即使在民主体系中，官僚机构也是有关公共问题和政治事件的最重要的消息来源之一。新闻记者总是向行政官员打听有关外交政策和国内政策所有领域中的最新消息。在现代民主社会中，尽管善于打听的新闻界可以从官僚机构中挤出相当多的消息来，但官僚们对他们所透露的消息量，以及对这些消息的解释显然是有所控制的。一个政治精英人物，无论是行政首脑还是议员，所作的各种决定，也在相当大的程度上有赖于他们从行政部门那里获得的信息。相类似的，利益集团、政党和公众都依靠行政官员所传递的信息。

事实是，现代复杂的和互相依赖的社会离开了官僚机构无法维持，但实际上要同它们相处得好似乎也是不可能的。最近出版的一本叫做《政策执行：华盛顿的巨大期望是如何在奥克兰被粉碎的》的书就表明了这种进退两难的困境。① 公共政策是经政府行政部门和议会批准实施的法律意图的表述。它们为实现这些目标而分配资源和确定责任。但这种意图的实现，取决于官僚机构和受这些政策影响的社会集团的反响。政策很可能会在官僚机构激烈的勾心斗角的荆棘中夭折，或是因官僚机构的误解或反对而被歪曲得不成样子。

建立和保持一个反应性强、高度负责的官僚机构是现代的和正在现代化的社会——资本主义的或社会主义的，发达的或落后的——所面临的棘手问题之一。这是一个不能以任何彻底方式加以解决的问题，而只能通过各种起抵销作用的结构和势力减少官

---

① 杰弗里·普雷斯曼和艾伦·怀尔达夫斯基（伯克利和洛杉矶，加利福尼亚大学出版社，1973年版）。

表10.5　　对官僚机构的职责实行控制的类型

	正式的	非正式的
外部的	直接或间接选举产生的行政首脑：总统、总理、州长等	公众舆论
	选举产生的立法机关：国会、议会、市议会等	新闻界
		公共利益集团
	法院	选区
	专门调查舞弊情况的官员	互相竞争的官僚组织
内部的	法律规定的代表性官僚机构	对公众舆论的认识（预期的反应）
	法律规定的公民参与	专业标准
	分权	职责规范的社会化

资料来源：摘自马克·V·纳德尔和弗朗西斯·E·鲁尔克，"官僚机构"，载格林斯坦和尔斯比，前引书，第5卷，第416页。

僚机构的作用，或是使其处于控制之下。

纳德尔和鲁尔克提出了通过政府或非政府部门的力量，对官僚机构从外部或内部施加影响和控制的多种方法（见表10.5）。正如我们已经提出的，主要的外部政府控制就是政治行政首脑。虽然规定总统、总理的部长有权指挥下属官员，有权因渎职而撤换他们，但实际上在政治行政领导部门和官僚机构之间存在着互相依赖和彼此控制的关系。政治行政领导部门的权力典型地表现为进行说服，而很少采取撤职或调任这种极端的形式。由中央控制预算的做法和政府行政机构的改组，是政治行政领导部门控制官僚机构的另外一些手段。在行政部门中重新分配资源和改变职权的隶属关系，可以使官僚机构在执行政策时与政治行政领导部门的目标保持高度的一致。

立法议会和法院也从外部对官僚机构实行重要的控制。议会委员会的调查，议会成员对行政部门提出质询，控制行政越权的

司法过程——所有这些都可能对官僚的表现产生某种影响。最近创立的，并迅速传播开来的专门调查官员不法情况的机构，也表明从防止官僚机构伤害或不公正地对待个人的角度出发，对这些机构加以控制的问题。① 在斯堪的纳维亚国家，在英国、西德和其他一些国家里，专门调查不法情况的官员是一个特殊的职位，专门调查公民对造成个人伤害或损失的政府行动提出的申诉，从而提供了一个比向法院起诉或向立法机构提出纠正措施报告的时间较快而花费较少的手续。

迄今为止，我们讨论的各种各样的控制，是在发达的工业民主国家中实行的。其中有许多控制在独裁体系中是不存在的，这些体系尤为缺乏由选举产生的政治行政领导人和议员，缺乏独立亚法院，缺乏交流媒介和利益集团这些外部控制方式。共产党体系容易发生官僚机构的效率低下和保守倾向，而且由于公共部门的规模庞大，政治活动的范围广泛都超过了发达的工业民主国家’它们的社会开支一定更高。在共产党体系中，主要的控制力量是共产党的机构，如党中央政治局，中央委员会及其书记处和党的监察委员会。

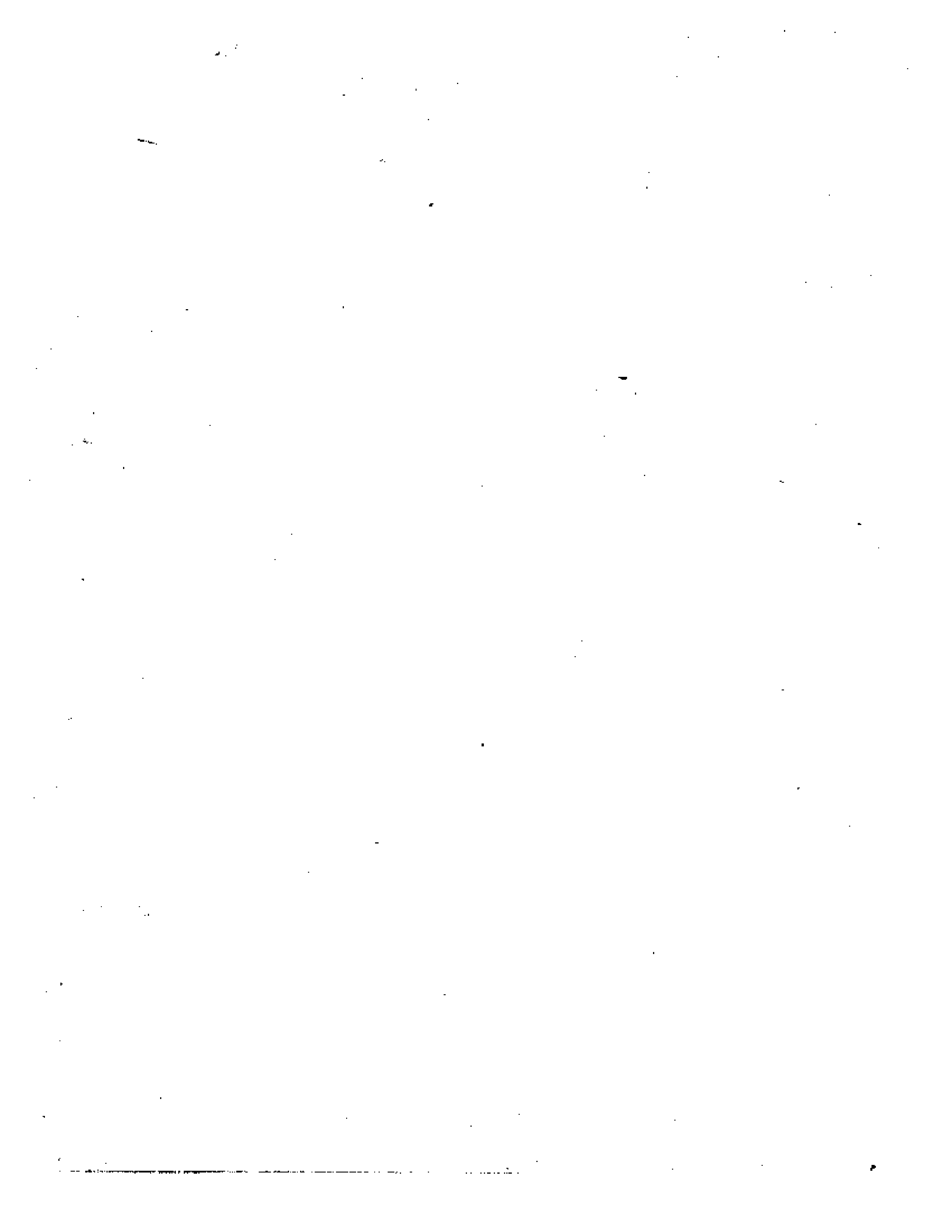
因此，从效率低劣和充满惰性的意义上说，“官僚主义”是所有现代社会的通病。这确实是一种使人进退两难的局面，因为没有官僚机构提供组织、分工和专业化，人们就不可能提出任何执行大规模社会任务的规划。官僚机构的病症只能减轻。现代政治领导的艺术，不仅在于深谋远虑地寻求适当的目标和政策，而且在于努力学会如何同庞大而复杂的官僚机构打交道——以何种方式，在什么时候对它施行压力和强制力，对它进行改组，去除其多余和陈旧部分，对它进行奉承和嘉奖，教育它以及受它的教育。

---

① 参见D·C·罗阿特编《专门调查不法情况的官员，公民的保卫者》(伦敦，文伦和昂温出版公司，1965年版)。

第4部份

公共政策



11 政治体系的实际作为

公共政策表示在政治过程中形成的目标，反映决策联盟期望的社会结果，反映领导人认为可用以取得这些结果的手段。例如一项住房政策可能规定了社会的最低住房标准，并规定政治体系在实现这些标准中所起的作用。这种作用可以包括由政府行政机构承担大部分住房的全部建造工作，如在苏联那样；或是用豁免税额和给予贷款保证的方法在财政上大力鼓励私人建造住房，如在美国那样；以致政府在住房问题上不加任何政治干预。

但是在政策意图和政策结果之间始终存在着巨大的差距。这个差距有两个重要的原因，第一个原因前面已经论述了，那就是政策要经过一个执行的过程，而在这个过程中，政策会被改变。政策执行功能限制了决策者的创新能力。除非是出现了非凡的领导人，或是处在危机的情况下，否则，已获得合法性和支持的现行行政计划将占用大部分可得到的资源。在政策执行结构中的工作人员，常常会抵制他们所反对的政策，或者受其他集团的收买和控制。而且政策执行的复杂程度简直可以压垮行政官员的能力。

政策意图和社会结果之间存在差距的第二个重要原因是，政策是同政策所要影响的国内和国际环境中的社会、经济和文化过

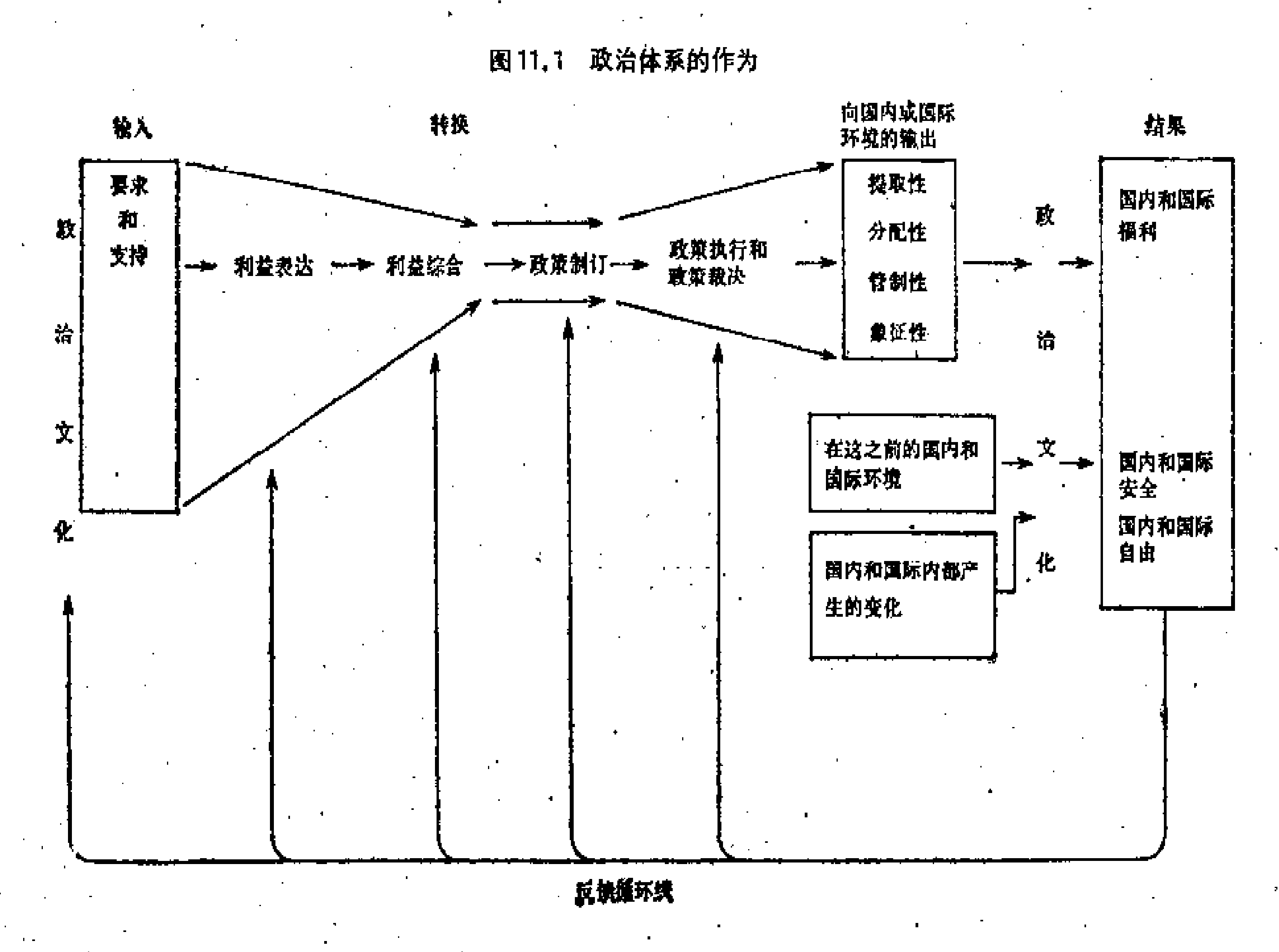
程相互作用的。转换过程直接的输出就是政治体系与其环境之间发生的占有、给予、强迫和交流等权威性行动。政治决策者试图用这些行动来造成各种社会后果。但是政治体系的实际作为和政治体系所要影响的环境之间的相互作用，常常并没有被决策者充分理解，或者这种相互作用受到无法预测的外部因素的影响。

例如，尽管当代经济学家在理论上作出了重大贡献，在经验研究中也做了大量工作，决策者与通货膨胀和失业斗争的政策输出却往往产生预料之外的或得失参半的后果。增加税收或通过改变利率来减少货币供应的办法，可以抑制通货膨胀，但也使失业增加到难以忍受的程度。削减政府开支可能产生同样令人不快的矛盾结果。对工资和价格的直接管制看来会造成许多长期和短期的虚假经济情况。而且，尽管政府向企业领导人发出限制价格的呼吁，或是向工会领导人发出限制工资的呼吁，但他们往往置若罔闻。

在其他许多政策领域里，政策意图和政策结果之间的关系甚至更难为人所理解。一方面由于国家的越南政策对人类和经济带来了灾难性的后果，另一方面又因为在住房和福利上产生了大量问题，美国人现在对公共政策预期结果和实际结果之间存在着大量脱节现象这一事实已经感觉到了。此外，即使政策的社会和经济结果为人所预料到，社会中个人和集团的目标和选择倾向也可能在原来的决策过程中反映得不好。某些集团只是在经受了政策结果之后才动员起来采取行动。例如，有关使用校车接送学生，以此来解决学校里种族隔离情况的问题，在法院作出了决定后，压力集团便随之而来进行旨在更改法院决定的动员。

在图11.1中，我们提出了一个政治体系的图解，较为详细地阐明了政治过程的作为方面。从分析的角度出发，我们可以区分五个阶段：政策制订、政策执行、政策输出、政策结果和反馈。我们已经讨论过前两个阶段某些过程的方面，因此，我们得转向分析输出、结果和反馈的后果。在存在各种不确定因素的情况下，最好能把

图11.1　政治体系的作为



政策过程理解为一种探索，或一个不断摸索的过程。一种具体的政策结果可以被看作是一种尝试或试验。随着有关政策创制结果的信息反馈进入政治体系，它就会被其他试验赶上，更改或取代。如图11.1所示，这些反馈循环线向政治过程的各阶段报告进展或失败情况。一项政策的结果可能产生新的政治要求，或是消除一些过去提出的要求；可能增加或减少公众的支持；可能最终导致修改原来的政策或采用新的政策，然后，整个过程又重新开始了。

11.1 政治输出的类型

对于国内和国际环境中政治实际作为的比较，可根据输出的四种类型来进行。毫无疑问，政治体系实际作为的一个突出的类型是从国内和国际环境中提取资源，包括提取金钱、产品、人员或服务等。政治体系的提取作为，可以由提取对象的类型、提取的数量(既包括绝对意义上的数量，也包括相对于各种资源的数量)以及由受这些提取影响的集团来衡量。

政治体系作为的第二个方面，是政治体系的分配活动。人们可以根据所分配的东西——经济产品；教育、保健、环境卫生或娱乐等方面的各种服务；以及诸如地位、威信、或共同感和安全之类的其他价值观——来进行比较。此外，还要回答的问题有，与其他社会体系相比，政治体系所分配的东西占全部社会产品多大的比例，哪些集团是，或不是这些分配的受益者。最后，对一段时间内的这些分配模式用图表来说明能够为我们提供一种动态性的看法。

政治体系实际作为的第三个重要类型，是关于对人类行为的管制。每个政治体系都从事于某一套管制活动。例如，惩处犯罪，强制人们履行责任和义务，准许开展各种活动，统一规定度量衡等等。各政治体系在这方面的实际作为，由于以下四个方面的不同而有所区别：(1)被管制行动的数量和类型，(2)受管制的集团，

(3)在执行管制的程序上的限制,(4)用来强迫人们服从的制裁的类型和严厉程度。尽管我们不应低估衡量实施管制时所涉及的复杂性,但还是有可能对单个政治体系一段时间内的在管制方面的作为作出粗略的估量,并且也有可能根据这些管制模式把一个体系同另一个体系加以比较。

政治体系输出的第四种类型是象征方面的实际作为。这里指的是政治性演讲,政治性典礼和仪式,以及政治人物的肖像。政治领导人的演讲大都采取号召的形式——号召人们进行历史的回顾;号召人们发扬本国历史传统中所体现的勇气、勇敢、智慧和高尚精神;或号召人们坚持如平等、自由和共同性这样的意识形态价值观。这种象征输出是为了增强政治体系在其他方面的实际作为,也就是要让人民更乐意和诚实地缴纳税款,更忠诚地服从法律,或承受牺牲、危险和困苦。政治体系拥有这种后备力量的程度,政治领导人能够通过勖勉来利用这些后备力量的程度,各不相同。

象征活动可以采取对未来的成就和报酬作出许诺的方式,在这里,各政治体系同样在全体人民对其领袖和机构的信心上有所差别,而这种信心在一定程度上是根据政治体系以前的表现而产生的。象征活动的另一个方面触及了政治体系的感情上的和半宗教性的事物。国定假日和庆祝活动,威信崇高的人物和纪念碑构成了象征活动的重要方面。人们对这些仪式、人物、制度和纪念碑表示崇敬是政治体系的重要资源。

在考虑这些政治输出类型时,人们必须认识到它们之间相互关系的复杂性,并且要象这里所下的定义那样,明确区分政策和输出这两个概念。政策这一概念指的是一套目的和手段,因为一项政策几乎不会只依靠单一的手段或单一的输出类型。例如,为增加国家岁入而征税可能主要是提取性的。但是一个高效率的税收制度也依靠兼用管制和勖勉;拒绝纳税可能会受到罚款和刑事处罚,但同时,政治领导人也会力劝公民如实填写税收申报书。因此,

在实行一项税收政策时，一般至少要使用三种类型的输出——提取、管制和象征方面的实际作为。此外，一项税收政策所带来的结果也往往是很复杂的，它会以各种直接的和间接的方式影响到整个社会及其各种集团。虽然税收政策的直接目的可能是为了获得推行福利和国家安全计划所需要的资源，但税收的作用范围将直接影响到各种集团的活动和福利。由于提取和社会结果之间的关系已越来越清楚地为人们所理解，关于税收政策的争论和评价也就根据复杂的、多层次的手段和目的来进行了。某项具体的税或某个税收制度是否能产生足够的国家岁入来满足计划中的各项分配？赋税是否公平地分摊在全体人民头上？赋税是否会在促进经济增长的意义上有助于未来的福利和国家岁入？

美国能源政策的目的在于保护资源，改变人们目前的能源使用行为。这项政策也相似地除了依靠象征性勸勉之外，还依靠提取和分配上的诱导，来充当改变人们行为的手段的。1977年，卡特政府提出了一项主要包括财政鼓励和抑制措施的能源政策：对"耗油"的汽车征收重税、对省油的汽车减少征税、对从烧天然气和烧油转成烧煤的工业部门和对屋内备有热绝缘装置的户主准许缓缴税款、以及提高对天然气和石油所征的税。这项政策的目的是管制性质的，但其手段却是提取性、分配性和象征性的。除了对填写虚假的税收申报书和税收报告者给予处罚外，这套能源政策中明显带有管制性质的内容极少。然而，在发生能源危机的情况下，各种被考虑的可供选择的政策就会更直接地依赖于政府的管制性输出，例如对不足的能源的分配供应，天然气和石油的配给。这两种类型的政策除保护能源之外，还会带来经济增长和侵犯个人自由之类的结果，而这些都是激烈争论的内容。

甚至象失业保险、援助老年人和提供医疗服务这种显然目标明确的政策计划，也都基于提取和分配兼用的输出，并且以管制和象征输出为后盾。大量福利活动是靠所谓的"转移性支付"①来维

持的。援助老年人的计划通常从提取中或从强加给雇主和雇员的税收中得到资源，然后再把这些资源分配给达到一定年龄并符合某些其他条件的人。有人如果违反了指导这些计划的法令或规章，就可能被罚款或受刑事处罚，但是政府当局也会以道德上的压力来阻止个人违反法规。

尽管政治输出带有这些复杂因素，以及它们同政策的关系，根据提取、分配、管制和象征这四个方面来对各国的政治作为进行分析和比较还是很有益的。首先，政府的占有、给予、强制和交流行为是政策和政策执行的基本组成部分。它们以前面已经谈到过的复杂方式与具体的政策合为一体。

其次，关于政治实际作为的资料通常是根据这四个方面来报道的。即使各个国家的情况报道在准确性、详细程度和可比性方面尚待改进，但它们确实也报道了各自的岁入和开支，以及在不太令人满意的程度上报道了犯罪、公共秩序和法律实施的情况。因此，我们在本章中对输出所作的衡量和比较，就成了对政府影响的程度、规模和方向的特性进行描述的开始。在下一章中，我们将考察在福利、国家安全和自由这些总的领域中的政策结果。

这种广泛的比较分析，不能代替在收入保障、税收、医疗服务、教育机会、能源保护、环境保护和防止犯罪等这类具体领域中进行的独立的比较政策分析。综合的国家比较，只能对政府的活动及其在不同类型的政治体系中所产生的后果提供一个总轮廓。②

---

① 即"用于失业救济等公共福利事业方面的开支"。——译者

② 对比较政策分析较充分的论述，可见休·赫克洛，《英国和瑞典的现代社会政治》(纽黑文，耶鲁大学出版社，1974年版)；阿诺德·J·海德海默、休·赫克洛和卡罗林·亚当斯，《比较公共政策》(纽约：圣马丁出版社，1975年版)；理查德·L·西格尔和伦纳德·温伯格，《比较公共政策》(伊利诺伊，霍姆伍德，多尔西出版社，1977年版)；辛西娅·恩洛，《环境污染政治的比较观察》(纽约，戴维·麦凯，1975年版)。

在本章和以后的几章中，我们将提供有关发达工业国家和发展中国家，有关民主社会、独裁社会和共产党社会中政府实际作为的大量定量分析资料。这些资料摘自联合国、联合国教科文组织，以及经济合作和发展组织等国际机构的报告，也摘自各国政府的报告，以及学者们的研究成果和资料汇编。由于这些资料中的大部分都是以各国的估计和文件汇编为依据的，而且由于各国收集资料的标准和可靠性又互不相同，因此，我们不能保证这些资料的准确性。在阅看和解释这些资料时务必十分审慎。

11.2 提取方面的实际作为

所有的政治体系，甚至最原始的政治体系，都以人们对社会的义务性贡献的方式来提取某种资源。当原始群进行战争时，男性中一定年龄的人，或所有体格健全的成年人都必须为战争效力。人们常常期望耆老们多花时间来解决争端，而所有的家庭集体都有义务为超出单一家庭或一个家族单位能力所及的事业贡献力量，例如建造住房。即使在最复杂的现代国家中也存在这种直接服务性质的提取，它们以服兵役和其他义务性公共服务的形式(如担任陪审员)，或是对犯罪分子实行强制劳动的形式出现。战争掠夺是一种常见的国际提取形式，瓜分战利品在现代国际法中已取得合法地位。强国还可以把贸易条件强加于小国或不富裕的国家，结果使资源从弱国流向强国。

那么，在比较政治体系提取方面的实际作为时，哪些方面要加以查考呢？首先，我们必须确定每个政治体系所能收集的资源的绝对量。然后，再以该国的全体人口除以这个数字，获得按人口平均计算的提取水平。对于提取活动第三方面的衡量则是依据从国民生产中提取了多少——例如，一个国家中全部的税收在该国国民生产总值中所占的比例。

税收

在现代政体中，最普通的提取形式是税收。推测一下税收最初是在什么条件下出现的倒是很有趣的。据我们所知，税收最初是作为取代对其他民族进行肆意掠夺的方法而发展起来的。

> 当成吉思汗在卡诺发动最后一次战役的时候，一位蒙古将军对他说，他的新的汉族臣民对他来说毫无用处，因为他们并不适合于打仗。倒还不如把全部汉族人口都灭绝了——近一千万人，这样至少能得到把这些人的土地变成屯扎骑兵的牧场的好处。当成吉思汗正在考虑这个建议的时候，耶律楚材①告诉蒙古人，他们可以从土地肥沃的国家和勤劳的臣民那里得到什么好处。他解释说，通过对土地征税以及对货物强行征收关税，一年就能囊括五十万盎斯的白银，八万匹丝绸和四十万袋粮食。于是他的意见占了上风。成吉思汗指派耶律楚材来负责建立一项合适的税收制度。因此，中国被征服的部分——在这之前都还被看作是任人随意掠夺的荒地，从1230年开始便被划分成固定的十路，由蒙古人官员和受过教育的汉族人来治理。②

甚至在一个政治体系内对臣民的赋税有时也是以同样的方式开始的。在英国：

---

① 耶律楚材(1190—1244)，契丹人，是辽皇族的后裔，辅佐成吉思汗，深得重用。他反对以汉人土地为牧场的建议，建立赋税制度，立十路征收课税使，专门掌管钱谷的事务。——译者

② 加布里埃尔·阿丹特，《赋税的社会学理论》(巴黎，法耶尔出版公司，1971年版)，第1卷，第30—31页。

> 主要的和最古老类型的直接土地税是丹麦金，这种税是为免除丹麦人的骚扰而征收的贡金。事实上，直接税就是以这种多少带有丢脸性质的方式开始的。丹麦入侵者卡努特国王保留了这种税，尽管其最初产生的目的已经不存在。①

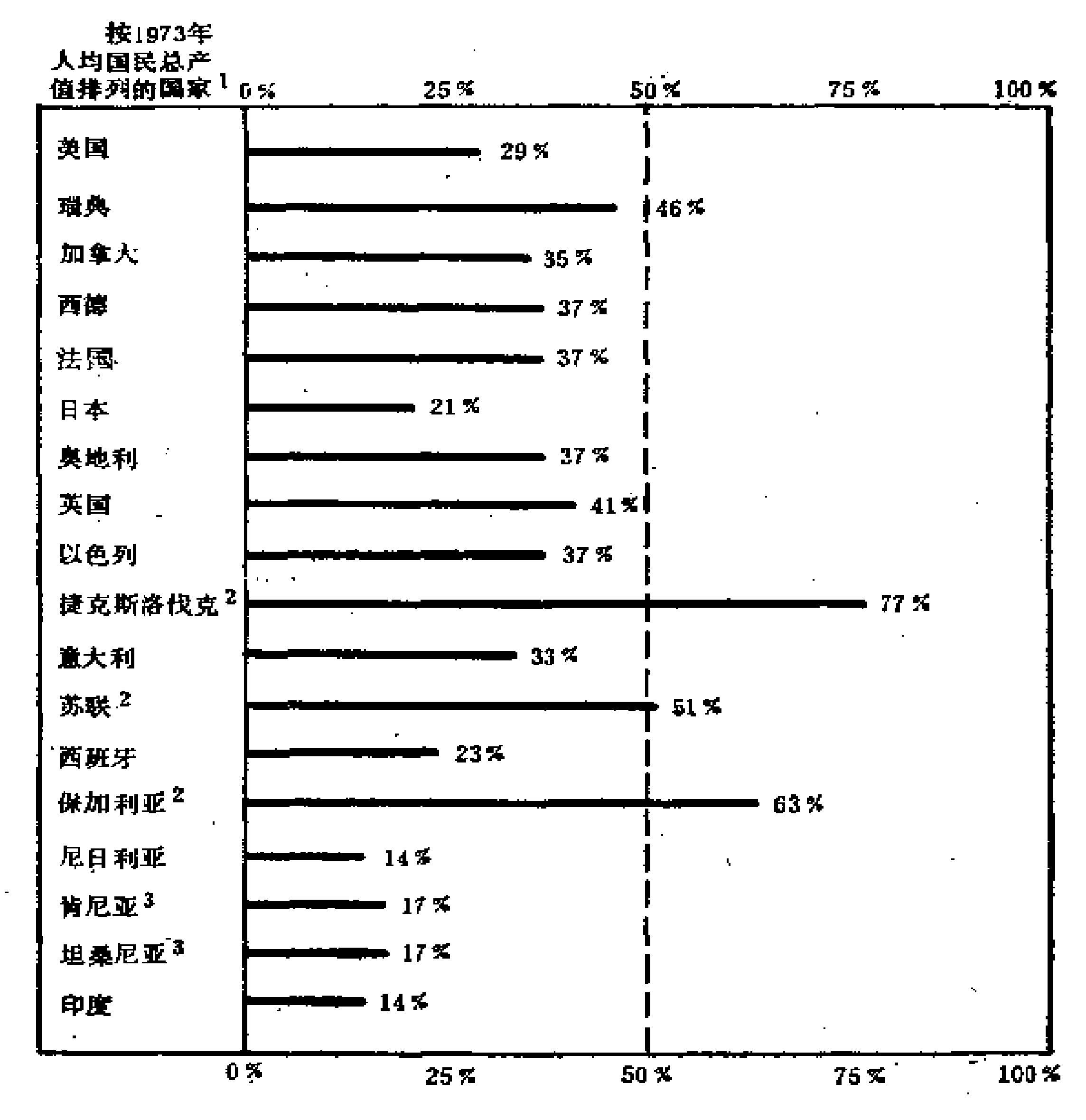
历史上也存在这种情况，某些其他形式的需要，例如控制洪水等，使得一个政权的臣民愿意承受税款负担。但是这样的负担从来不是平均分配的。甚至在一个社会内部，这些负担也常常成为一个统治阶级或地位高的集团榨取平民百姓资源的手段。

图11.2表明了在一些当代国家中，各级政府——中央、州和地方——征收的岁入的总量。雇主和工人必须缴纳的社会保险金也包括在内，因为它们也是许多现代社会中提取所得岁入的重要部分。该图说明，即使是在最富有的国家之间，政府岁入与国内生产总值的比例也存在巨大的差别。② 在瑞典，政府以国家岁入的形式占有了大约国内国民产值的百分之四十四；在英国，大约在百分之四十左右；在奥地利、以色列、法国、西德、加拿大和意大利各占三分之一或三分之一多。1970年在美国，政府只占有了国民产值的大约百分之二十九，而日本和西班牙，政府所提取的还不到百分之二十五。在这张为提取所作的努力图的下端是印度、肯尼亚、坦

① B·E·萨拜因，《所得税史》(伦敦：乔治·艾伦和昂温出版公司，1966年版)，第11页。

② 我们在表中使用了国内生产总值，而不是国民生产总值，因为大部分国家的统计数字是以国内生产总值方式来报道的。在现在所举例子中，这两个数字也很接近。为使讨论适当简要一些，我们在这里也没有考察各国政府通过借款或通货膨胀政策来清除赤字筹措资金这种形式。不过，要是对资源提取及其影响作全面分析的话，那是一定要分析这种形式的。

图 11.2　政府提取作为：税收、社会保险金和国有财产所得利润和利息占1970年国内生产总值的比例



资料来源：联合国，《国家核算统计年鉴，1973年》（纽约：联合国，1974年版）。

1. 世界银行，《世界银行图表集》（首都华盛顿，1975年版），第3页。

2. 资料来源：理查德·A·马斯格雷夫，《财政制度》（纽黑文：耶鲁大学出版社，1969年版），第43页。估计数字是1963或1964年的，由于经济结构的巨大差别，共产党国家和集权程度很小的国家之间的比较，只应看作是在非常粗略的近似基础上进行的。

3. 资料来源：唐纳德·G·莫里森，罗伯特·C·米切尔，约翰·N·帕登和休·M·史蒂文森，《黑非洲：一部比较手册》（纽约：自由出版社，1972年版），第110页。

桑尼亚和尼日利亚等非常贫穷的国家，这些政府所提取的大约只占百分之十五。一般来说，从发达的工业经济中，政治体系更容易提取比例较高——绝对量也较多——的资源。① 在经济不太发达的农业社会中，大多数人都生活在最低生存线上，要想提取他们收入的大部分，以及要想供养一套维持这种提取能力的行政结构都是十分困难的。S·E·艾森施塔特认为，事实上，某种"自由流动"资源的出现，是造成历史上最早的庞大"官僚帝国"产生的一个基本的因素。② 在后面第十三章中，我们将讨论由这些限制因素所造成的发展上的战略问题。

除了经济发展程度这一限制因素外，政策目标和战略对资源提取的程度和形式也起了重大的影响作用。如果考察捷克斯洛伐克、苏联和保加利亚这类社会主义国家，人们会发现，那里的政府提取了社会经济资源的百分之五十以上。③ 而且我们在后面还将说明，在社会主义社会中，政府对资源流动所产生的影响，甚至比很高的提取数字所表明的那种影响还要大。

在确定了提取活动的总的水平之后，我们要评价一下提取的

---

① 理查德·马斯格雷夫的《财政制度》（纽黑文，耶鲁大学出版社，1966年版）对本世纪中的历史情况作了很有益的评述，见该书第5，6章。也可见哈罗德·威伦斯基，《福利国家和平等》（伯克利和洛杉矶，加利福尼亚大学出版社，1975年版）。当然，某些收入基础，如采矿或石油生产中的收入，要比其他的收入基础更容易提取。但是1968年在黑非洲国家中，政府岁入只占国民生产总值的百分之十九。甚至几内亚这样断然自称为社会主义的政权，也仅提取百分之三十二，这同东欧的"命令型"经济形成了对照。

② S·E·艾森施塔特，《帝国的政治体系》（纽约，格兰科自由出版社，1963年版）。

③ 马斯格雷夫，前引书。有关社会主义国家的数字是1963年或1964年的。由于完全不同的经济和政治制度以及核算基础，我们只应在非常一般的水平上进行比较，并且持相当审慎的态度。再者，有关社会主义国家和非社会主义国家的数字都是以这些国家各自的政府提供的材料为根据的。因此应该谨慎地来看待这些仅是临时性的数字。

范围。也就是说，在每一个国家里，是怎样考虑提取的负担分配问题的。毫不奇怪，税收的范围是同政治权力的分配密切地联系在一起的。在蒙古人对中国具有宗主国权力这个极端的例子中，蒙古人拥有一切政治权力，汉族人负担全部赋税。确实，如果仔细分析一下历史上的重大政治斗争，特别是民主化运动所取得的具有历史转折意义的胜利，人们就可以发现，当时事关重大的问题往往不是参与，而是税收。为了制订大宪章而与国王约翰在伦尼米德会面的贵族所关心的并不是政治参与，而是如何免受横征暴敛。法国大革命的部分起因应在贵族和僧侣所享受的财政特权以及法国国王所强行征收的沉重的间接税中去发现。大革命以后，这些税至少在原则上已为累进税制度所取代。

正如我们已经提到过的，征税不只是为各种计划筹措资金而提供资源，而且还有其他各种不同的目标。税收是一个重要的重新分配收入的手段，已成为控制通货膨胀以及刺激增长和就业的主要财政手段。而且，政府还经常设计出各种税收来限制人们使用某些产品，例如油类、烟草和酒等。与此相反，政府也可以用免税的办法来鼓励慈善捐款或符合政府要求的投资之类的行为。

在近代，最为人们所熟悉的税收形式或许要算个人所得税了。所得税可以按在收入不等的各种人中，他们承担的所得税占较大、较少、还是相等的份额的程度而各不相同。对收入较高的人征收较大比例的所得税，称为累进税。对生活不太富裕者征收占收入较大部分的税，被看作是递减税。对所有的人征收同等比例的所得税而不管其收入水平如何（例如征收所有收入的百分之二十），被称为比例税。消费者所承担的销售税占购买价格的一定比例，这种税往往是递减性的，因为收入低的人会把他们的较大部分收入用于购买征税的商品。

增值税——这是最近几年尤其在西欧被广泛采用的一种税收形式——也是递减性的。简单来说，增值税是在一个产品的生产

和销售的各个阶段上征收的。每个商行根据其购买一个产品(或产品的组成部分)的价格和销售这个产品的价格两者之间的差额来付税。每个商行所付的累加起来的税款都被加到购买价格中去，而最终由消费者来承担。因此，消费者实际上补偿了每个商行所付出的那部分税款。① 增值税效率很高，因为向数量有限的生产商行征税要比向广大的消费者征税容易，而且在控制逃税上也要比所得税来得容易。由于增值税是购买者看不见的，因此有时候也被认为是在政治上更能为纳税人所接受的，但是增值税的递减性质也引起了人们对它的争议。

在表 11.1中，十七个国家的政府岁入共分四种类型：直接所得税，间接税(包括增值税和营业税以及财产税和销售税)；社会保险税以及政府从经营经济和财政事业中所获的利息、租金和利润。这些国家中个人和公司的所得税都是累进性的，而间接消费税则往往是递减性的；社会保险税的累进取决于雇主所付的比例。英国的总岁入与美国相比，更多地依赖于消费税，尽管英国的所得税更沉重地压在高收入者的身上。在统计表所列的各国中，瑞士的提取制度可能是最为累进性的。该国全部岁入的百分之四十三以上是以直接税的方式提取的，另有百分之二十三以上以社会保险税的方式提取。在社会保险税中，很大一部分是由雇主缴纳的。然而，要对此作出准确的评价，还得取决于统计表中未曾指出的一些因素：所得税的累进性质，以及雇主所缴的社会保险税和公司的所得税能够通过提高物价转移到消费者身上去的程度。象印度和尼日利亚这样非常贫穷的国家，只有非常有限的社会保险税计划，因而大量地依靠各种货物税和销售税。

在社会主义国家中，国家岁入的主要来源是营业税。这是在生

① 伯纳德·P·赫伯，《现代公共财政》(伊利诺伊，霍姆伍德，理查德·欧文出版公司，1971年版)，第199—201页。

产过程中对产品所征的税。这种税同增值税一样，也是消费者所看不见的，并且往往趋向于递减性质。产品价格中平均有百分之四十到百分之五十，有时高达百分之九十都是用以付税的。其他主要的国家收入来源是国营工业部门的“利润”以及要求个人所缴纳的社会保险税。人们能够从统计表 11.1 中看到，所列的社会主义国家——苏联、捷克斯洛伐克和保加利亚——中，没有一个是用个人所得税来作为重要岁入来源的。苏联使用直接税主要是为了限制某些人的活动——私人开业的医生和律师、牧师，不参加合作社的手工业者，从种植个人自留地中取得农业收入，等等。为了实现收入平均化，主要是由政府直接管制工资和薪水的增长速度以及提供公共福利来进行的，而不是实行累进税制。①

表 11.1 显示了各国对不同形式的岁入提取的依赖程度，但是这个表并没有指出税收负担的累进或递减的程度。总的来说，尽管这些资料的局限性很大，但图 11.3 还是说明了八个国家就工资和薪金实际所征的个人所得税。英国所征收的税率最高，处在等级表的最高端，对最高收入（作了各种扣除之后）所征的百分之七十税率，超过了瑞典的税率。相比之下，法国对十万美元的收入仅征税百分之三十六。在中间这一档里，瑞典征税额最高，其次是英国。法国的征税水平一般是最低的，不过美国在图中也显示了十分相似的类型。其他四个国家，无论是征税水平还是累进率都非常相近地落在中档。

当然，对于薪金和工资收入所征的实际税率，远没有显出全貌。总的个人所得税等级表上一个例外情况，就是对资本收益——通过出售资本资产所得的收入——的处理。在美国，资本损失是先

---

① 除了马斯格雷夫所作的一般性论述外（前引书），还可见富兰克林·D·霍尔兹曼，“共产主义的经济组织”，载《社会科学国际百科全书》，第3卷，第146页起。

表 11.1　　1970年全部政府提取中各个组成部分所占的比例

按1973年人均国民生产总值排列的国家	直接税[1]	间接税	社会保险税		国营企业的利润、利息等	全　部
			全部	雇主所缴的部分[2]		
美国	45%	33%	20%	(9.5%)	2%	100%
瑞士	43	29	23	(21.5)	5	100
瑞典	46	27	21		7	101
加拿大	41	43	8		9	100
西德	28	37	31	(17.4)	4	100
法国	18	39	39	(28.7)	2	98
日本	42	36	18	(11.3)	4	100
奥地利	33	43	22		1	99
英国	38	40	15	(7.3)	7	100
以色列	32	45	16		7	100
捷克斯洛伐克	10	39	31		20	100
意大利	19	39	35		7	100
苏联	7	38	22		32	99
西班牙	20	41	32	(27.5)	8	101
保加利亚	6	49	28		17	100
尼日利亚	22	56	9		12	99
印度	21	68	—		11	100

资料来源：联合国，《国家核算统计年鉴，1973年》（纽约：联合国，1974年版）。这里要提醒读者，同共产党国家的比较只是非常粗略的估计，这里既涉及到有关的资料，也涉及到完全不同的经济结构。可见马斯格雷夫，《财政制度》。

1. 主要是所得税。

2. 关于雇主所缴社会保险税部分的资料摘自中央统计局，《社会趋势》（伦敦，英国文书局，1972年版），第183页。

从所赚得的数额中减去的，对差额所征的税只有正常税率的一半。由于这种自然增长的收入常为富人所得，其结果是降低了整个税收制度的累进性质①。再者，由于各种例外情况，美国在1967年有

① 赫伯，前引书，第142—143页。也可见海德海默、赫克洛和亚当斯，前引书，第8章。

三百九十九个收入在十万美元以上的人，他们在总计一亿八千五百万美元以上的收入中没有纳税，还有二十三个收入在一百万美元以上的人，在总计九千五百万美元的收入中没有纳税。① 对降低总的税收累进性质影响更大的是销售税、发放工资额税和财产税。佩奇曼和奥克纳表明，美国人承受的全部税收负担只从三千至五千美元之间的收入者的百分之二十左右增加到五万到十万美元之间的收入者的百分之三十二左右②。累进的所得税在很大的程度上为其他水平上的递减税抵销。统计表 11.1 中的数据表明，许多其他的国家税收结构甚至递减得更加严重。

服兵役

国家还从其全体人民中提取服务，担任陪审员和履行兵役义务就是现代社会中的例子。在这里，各国要求这些服务的程度，以及这些负担和义务在全体人民中各集团间的分担情况又都是不同的。法院在录用陪审员时，可能会歧视某些社会集团和种族集团；在免服兵役的情况中也可能会出现相似的偏见。志愿兵役制从穷人和社会地位低下的人中大量招募。而在义务兵役制中，那些正在接受高等教育或拥有特殊技能的人又可能免服兵役。

在表 11.2 中，我们提供了不同国家中军队招募程度的数据。以色列的军事提取程度最高，军人占就业年龄人口的百分之三十六以上。令人惊奇的是，一个中立国——瑞典——在兵役对其人口的影响方面，仅次于以色列，占第二位。积极参与国际政治的国家，诸如美国和苏联，承受的负担也是非常沉重的，不过从比例上讲，并没有象捷克斯洛伐克和南斯拉夫这类较小的国家承受的重。在

---

① 赫伯，前引书，第147页。

② 约瑟夫·A·佩奇曼和本杰明·A·奥克纳，《谁承受税收负担?》（华盛顿，布鲁金斯研究所，1974年版），第57—65页。

表 11.2 1965年部分国家中的军队招募情况

按1965年人均国民生产总值排列的国家	总数	在每一千个达到就业年龄的人中服兵役的人数
美国	3,000,000	25.9
瑞典	181,000	35.2
加拿大	120,000	10.3
法国	550,000	17.9
西德	450,000	11.6
英国	424,000	12.1
捷克斯洛伐克	235,000	25.6
以色列	250,000	163.9
苏联	3,150,000	22.4
奥地利	25,000	5.4
意大利	390,000	11.5
日本	250,000	3.7
保加利亚	152,000	27.4
西班牙	250,000	12.4
墨西哥	68,000	3.2
南斯拉夫	247,000	20.2
巴西	200,000	4.5
埃及	180,000	11.3
中国	2,500,000	6.6
印度	1,000,000	3.7
肯尼亚	3,000	0.6
尼日利亚	9,000	0.3
坦桑尼亚	1,000	0.2

资料来源：查尔斯·L·泰勒和迈克尔·C·赫德森，《政治和社会指数世界手册》，第二版（纽黑文：耶鲁大学出版社，1972年版），第38页。

经济发达的大国中，日本军事机构规模之小引人注目。在兵役提取规模小的那头是非洲国家，最小的依次是坦桑尼亚、尼日利亚、肯尼亚。

11.3　分配方面的实际作为

衡量提取的水平和范围，只说明谁付钱，谁提供服务以及数量多少的问题。此外，我们还必须考虑谁得益的问题。政治体系的分配活动指的是把金钱、商品、服务、荣誉、地位和各种机会分配给社会中的个人和集团。对分配方面的实际作为也能加以衡量和比较。与之相关的因素包括：各种分配物的数量，这些利益所影响人类生活的领域，享受这些利益的特定人口部分，人类需求与旨在满足这些需求的政府分配之间的关系。

分配的某些方面能够用比较简单的方式来衡量。政府的绝大部分开支构成了分配，其特点是可以根据从这些分配中受益的生活领域和人口集团来确定。例如，人们可以区分用来满足个人物质需要的开支，诸如失业保险和医疗服务；用以帮助个人开展经济活动的开支，诸如对银行存款的担保，或是给小型企业的抵押借款和贷款；用以提供集体健康、安全和娱乐的开支，诸如排水工程，警察保护和公园，以及用以保证国防和国家安全的开支。政府开支也可根据其所针对的社会和经济集团的不同而加以区分。这里包括：各种收入水平的人；经济中的专业部门，如农业；不同的地区，如美国的阿巴拉契亚山脉地区或是意大利的南部地区；种族集团，例如黑人；或是特殊的机构性集团，例如军事或政治精英人物自身。一个政治体系在分配方面的实际作为，如果分配数量增加及受益的个人和集团范围扩大，那么可以说是不断提高的。这里既存在总计的方面，也存在分配的方面。

因此，在描述和比较分配方面的实际作为时，要提出的问题中就有以下这些：

1. 政治体系的分配活动面有多大？（例如，国民生产总值中有多大部分用于政治体系的分配活动？）

2. 政治体系怎样在各种功能和活动中分配其开支的？（如，多少开支分配给教育、防务、保健或保障收入？）

3. 谁是这些开支的受益者？

在以下对分配活动的讨论中，我们将阐明各国在前两个方面有怎样的不同；第三个问题要复杂得多，用来回答这个问题所需要的资料也不太容易获得，因此只能简单地反映一下。在表11.3中，我们试图指出在一些多少有点可比较资料的国家中所确定的与国民生产总值相比的总分配水平和分配类型。对于这些国家来讲，还多少存在一些可加以比较的资料。统计表显示了各国在三个总的政府活动领域里所进行的提取努力，即：教育、保健和社会保险，以及防务。在这些具体的领域中，我们可以对非常不同的经济和财政制度的国家为在其全部资源中所进行的提取努力加以比较。表中的第5栏显示了这三个单独领域中提取努力的总和。第6栏显示了各种类型开支的总和。

从这个表中，人们能够得出某些特定的看法。如果分析一下1965年各国的教育经费，可以发现，苏联占百分之七，而西班牙和尼日利亚仅占百分之一。教育开支是分配活动的最重要的组成部分之一，因为一国人民的教育水平是同该国人民的技能和生产力紧密相关的。教育作为一种政治资源，能够鼓励人们进入政治过程，并要求在政治过程中得到好处。最后，教育能使人们改善自己的福利。

表11.4为这种花在教育方面的开支提供了一个更为广泛的比较，说明了世界各地的政府为了提高各自人民的教育水平不断作出多大的努力，以及在最近十年中这方面所发生的变化。如果把1970年栏同1960年栏相比，所谓富国和穷国之间的差距就很明显地反映出来了。虽然世界上所有地区用于教育的公共开支一直在增加，但是发达国家的增加幅度多少要大于发展中地区。在发达国家中，十年内从1960年占国民收入总产值的百分之四点二增加

表 11.3　1965年单独的和总计的政府开支占国内生产总值的百分比

按1965年人均国民生产总值排列的国家	公共教育[1]	防务[2]	社会保险[3]和保健	1—3栏的总和	1965年[4]全部支出额	4栏与5栏之间的差额
美国	5%	7%	8%	20%	27%	(7%)
瑞典	7	4	17	28	41	(13)
加拿大	6	3	10	19	28	(9)
法国	4	6	18	28	37	(9)
西德	3	4	20	27	35	(8)
英国	5	6	14	25	33	(8)
捷克斯洛伐克	5	6	17	28	77[5]	(49)
以色列	5	12	8	25	30	(5)
苏联	7	9	10	26	51[5]	(25)
奥地利	4	1	21	26	36	(10)
意大利	6	3	18	27	32	(5)
日本	5	1	6	12	20	(8)
保加利亚	4	3	11	18	63[5]	(45)
西班牙	1	3	4	8	18	(10)
墨西哥	2	1	3	6	—	—
南斯拉夫	5	5	12	22	—	—
巴西	2	3	8	13	—	—
埃及	5	8	—	—	—	—
印度	2	4	1	7	16	(9)
肯尼亚	4	1	—	—	13	—
尼日利亚	1	1	—	—	10	—

1. 泰勒和赫德森，《政治和社会指数世界手册》，第30页起（印度和日本的数字也包括私人的开支）。

2. 同上书，第34页起。

3. 哈罗德・威伦斯基，《福利国家和平等》（伯克利和洛杉矶：加利福尼亚大学出版社，1975年版），第122—124页。包括1966年的保健和社会保险计划。

4. 联合国，《国家核算统计年鉴，1969年，1970年》（纽约：联合国，1970年版，1972年版）。

5. 马斯格雷夫，《财政制度》，第43页（保加利亚的数字是1963年的；苏联和捷克斯洛伐克的数字是1964年的）。

表 11.4　各大洲、主要地区和国家集团在教育方面的公共开支占国民生产总值的百分比

	1960	1965	1970
世界共计	3.9	5.0	5.5
非洲	3.2	3.3	4.3
北美和南美洲	3.9	5.2	6.4
亚洲(苏联除外)	2.9	3.8	3.5
欧洲	3.6	4.5	4.8
苏联	5.9	7.3	6.8
发达国家	4.2	5.2	5.8
发展中国家	2.4	3.2	3.4
非洲(阿拉伯国家除外)	2.6	2.9	3.9
北美	4.1	5.4	6.8
拉美	2.3	3.2	3.7
亚洲(阿拉伯国家除外)	2.8	3.7	3.4
阿拉伯国家	4.5	4.3	4.8

资料来源:《联合国教科文组织统计年鉴》(巴黎:联合国教科文组织出版社,1974年版),第116—117页。

到1970年的百分之五点八，而在发展中国家里，仅从 1960 年的百分之二点四增加到 1970 年的百分之三点四(而且大多数贫穷国家中也没有真正的私立教育系统)。如果再考虑到发达的工业国家的人均国民总产值高于工业不发达国家好多倍这一事实，那么很清楚,第三世界在教育发展方面正在更快地落后。

在防务开支中,各国高低相差的幅度就更大了,从以色列的百分之十二到日本、墨西哥、肯尼亚的百分之一。在防务这种领域里，很难以国家的人均财富来预示开支的大小。陷入紧张国际冲突的国家(以色列和埃及或是从事广泛努力来施加国际影响的国家(美国和苏联)，在防务方面的开支规模都很庞大,甚至不惜以耗费其他领域里的资源和耗费全部资源的很大部分为其代价。

另一方面，哈罗德·威伦斯基在分析社会福利开支（包括保健和社会保险这两项计划）时发现，经济发展水平具有头等的重要性。① 正如表 11.3 显示的，极端贫穷国家要想发展广泛的福利计划是很困难的。尽管我们所考察的几个穷国提供了社会保险这方面的资料，但其他穷国有关这方面的主观材料和资料都表明，它们在福利计划上所花费的资源都是怎样少。在威伦斯基掌握有资料的十六个最穷的国家，即人均国民生产总值在三百美元之下的国家中，平均社会福利开支仅占国民生产总值的百分之二点五②。然而，威伦斯基指出，在这些穷国中，人口爆炸和预期寿命意味着出现了年轻化的年龄结构，因此对老年人赡养金的需要就可能是很有限的。大型家庭往往仍是照顾那些没有个人收入者的一个重要因素，正象从家庭自留地获得直接口粮所起的作用一样。

虽然所有富裕国家都作出了显著的努力来帮助照顾年老的和失业的公民——在存在高度经济互相依赖性，高度流动性和削弱的家庭体系的社会中，这是一个突出的需要——但是，这些努力的程度和征收范围是各不相同的。例如，美国提取有关资源用于提供公共保健和社会保险福利的数额，还不到欧洲国家的一半。阿诺德·海德海默在研究美国和欧洲国家社会政策的发展时，对美国和欧洲在社会保险、公共教育、保健事业和公共住房方面发展的差别作了如下的总结：

1. 在美国，开始实行公共社会保险和其他形式的收入保障计划，要比欧洲大约晚一代人的时间，但以后所显示出的增长率却使美国的计划在范围上逐步接近于欧洲的计划。

① 威伦斯基，前引书，第2章。

② 同上书，第19页。

2. 关于公共教育，美国扩大小学以上的教育机会要比欧洲早一代人的时间。而欧洲的体系只是在近几十年中才开始它们的中学教育和第三级教育体系。

3. 关于非教育性公共事业和类似的福利，如市场为私营者所控制的保健事业和公共住房等，美国在这方面的计划要比欧洲人的计划落后两代人的时间。美国的这些计划长期以来属于“非起飞”类型，同欧洲的相应计划相比，表现出很低的增长率。

海德海默以美国和欧洲地区不同的政治和文化倾向来解释社会政策中不同的增长模式。在美国强调的是教育机会，而在欧洲社会则较早地并且更多地强调政府在福利方面的义务。

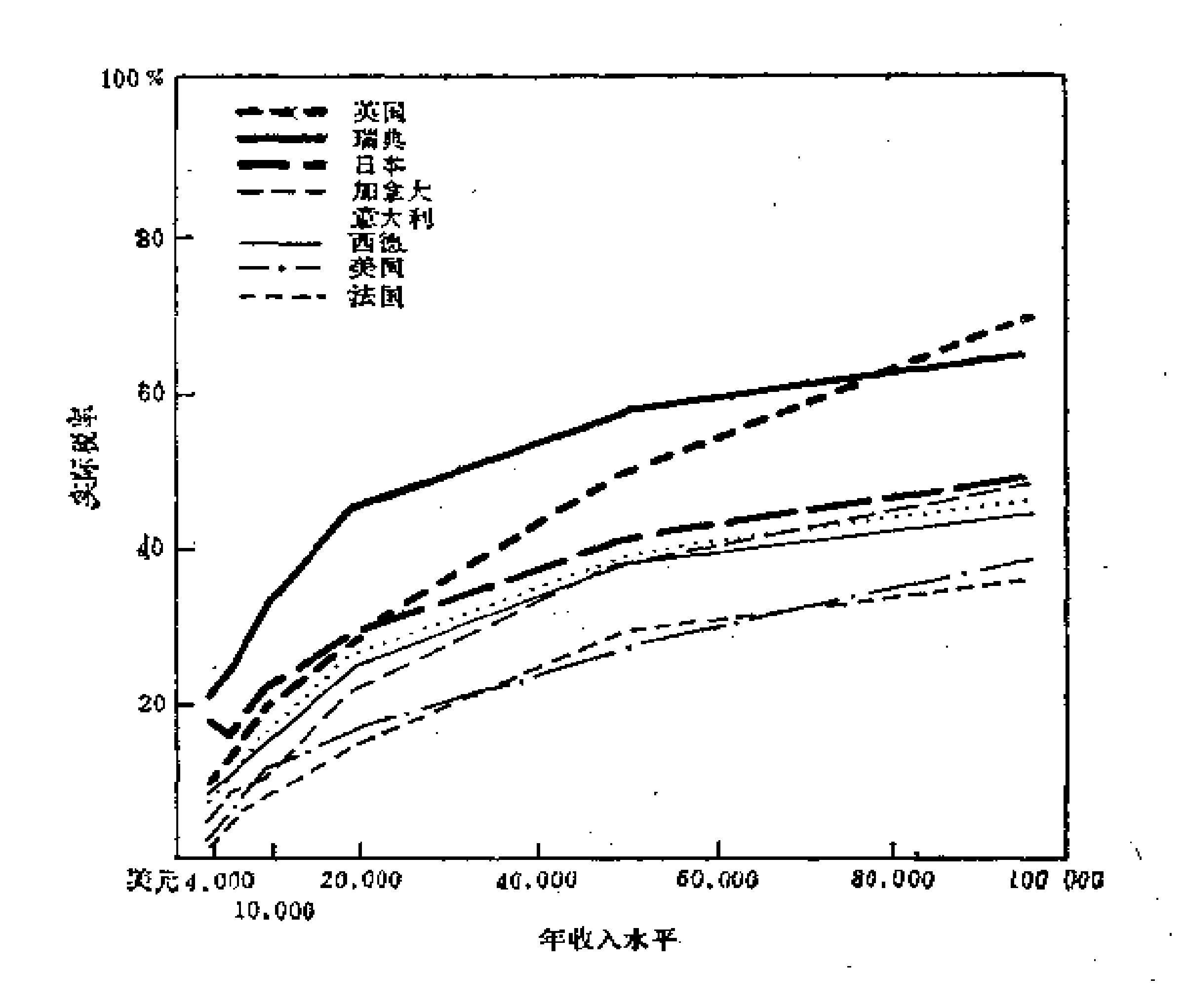
威伦斯基还发现，政府集权化和组织良好的工人阶级运动，对福利开支方面的努力具有积极的影响。而在社会资源不同的情况下，军事开支，以及在某种程度上教育开支的重大计划，在六十四个国家中都显示出对福利开支的消极影响①。十分有趣的是，在较富裕的国家中，社会主义体系和现代欧洲的民主体系在社会福利领域里显示出非常相似的分配实际作为水平②。在这里可以再次看到，可获得的资源、社会需要、各种联盟的选择倾向和战略三者结合在一起，是怎样影响政策输出的。所有的政治体系都必须对从其环境中提取多少，怎样分配及对谁分配这些提出物作出抉择；不过，富裕的体系能够比较容易地提取，并且在作出分配决定时也不太困难。

---

① 威伦斯基：前引书，第3—4章。

② 同上书，弗雷德里克·L·普赖尔也得出了相似的结论。见他的《共产党国家和资本主义国家中的公共开支》（伊利诺伊，霍姆伍德，理查德·欧文出版公司，1968年版）。

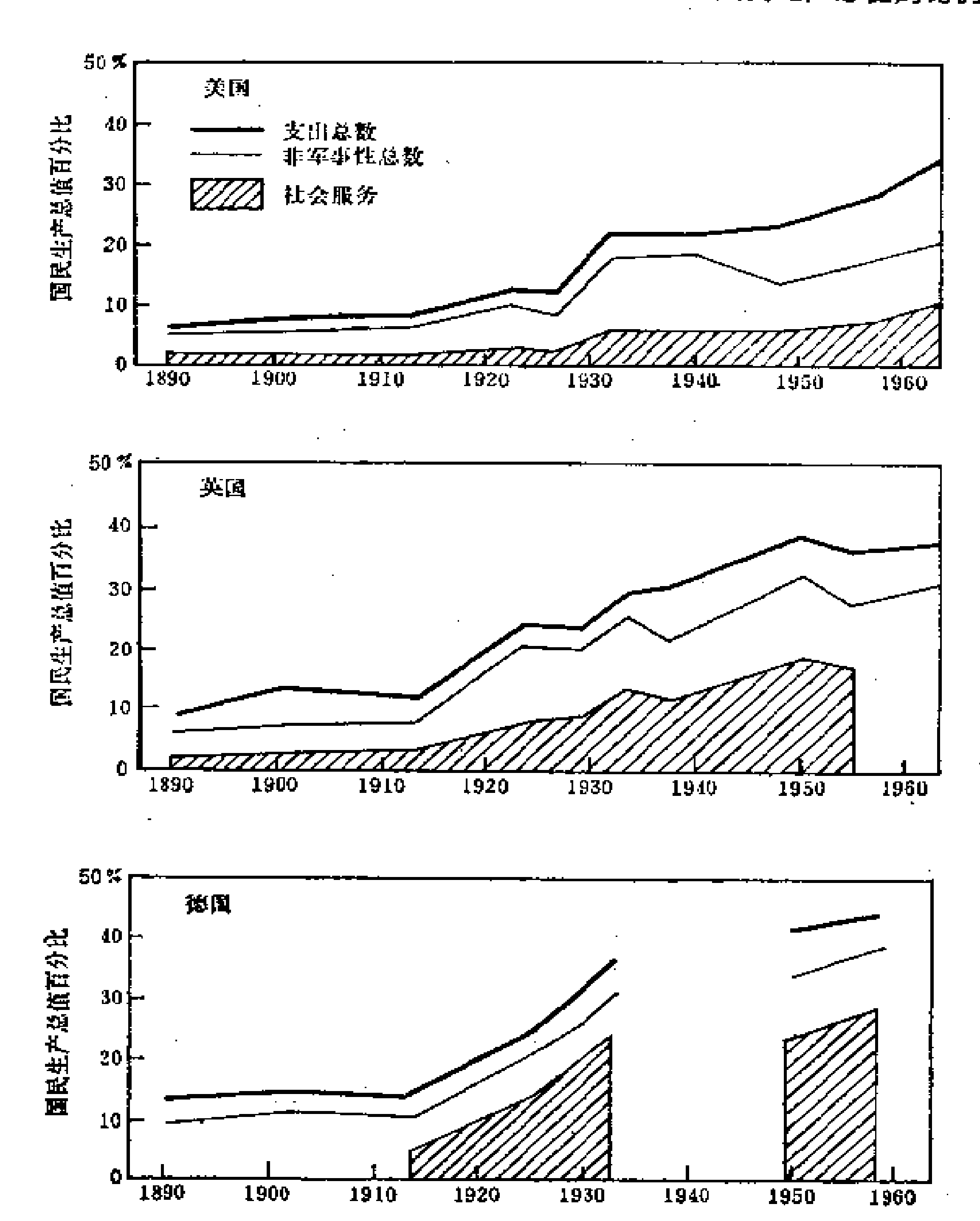
图11.3　八个国家中个人所得税率



资料来源：马斯格雷夫，《财政制度》，第182—184页。

注：实际税率（全部纳税义务和全部收入的比例）是按六十年代初所得税在一个已婚、并且负担两个受赡养者的纳税人的工资和薪水收入中所占比例来计算的。年收入水平表明了相应的用美元计算的购买力。

图11.4 1890—1963 年美国、英国和德国政府开支占国民生产总值的比例



资料来源：马斯格雷夫，《财政制度》，第94—95页。

但是，我们必须再重复一下我们的告诫：不应过于匆忙地从我们对输出努力的比较分析中得出有关政策结果的判断。理由之一是，相对于资源所作的努力并不等于对每一个人的努力。1966年美国花费在福利上的开支只占国民生产总值的百分之八，但是，如以平均每人所得的美元计算，美国所作的努力同法国、德国或奥地利的都差不多。因为1966年时，美国的人均国民生产总值比这些国家的大一倍。① 瑞典拥有巨大的财富和很高的开支比例，因此，按人口平均计算，瑞典所花费的开支远远超过所有的其他国家。理由之二是人们必须记住，在福利领域里，——与防务不同，并在比教育大得多的范围内——私人部门的开支对于全体人民得到的福利结果有很大的贡献。在有着很大的私人医药部门的美国，情况尤其是这样。公共社会保险计划要比私人计划进步，因此转移到生活不富裕者手中去的收入会不断提高，但是社会结果则既要靠公共部门，又要靠私营部门。在下一章里，我们将更仔细地考察这些输出所产生的福利和保险的社会结果。

再回到表11.3中的第五栏和第六栏，人们可以看到，教育、福利和防务这三个主要的独立领域中的开支总和，明显地受到了有关社会中的财富的影响。正如我们已经指出的，贫穷国家为实现这些政府的目的要提取资源是很困难的。当然，在富裕国家中，具体的模式和数量也是各不相同的。日本由于依靠美国的保护以及受到条约和本国宪法的限制，防务开支很少。然而不仅如此，就是在公共福利开支方面，日本也是相当少的（部分原因是由于有了私营公司的福利计划）。加拿大在防务和福利这两个领域里的公共开支也相当低。苏联比起它的社会主义伙伴国家捷克斯洛伐克

---

① 当然，我们最好能知道平均每人所得同如老年人这样的生活条件差的人口集团大小的关系。再者，某些产品，例如医疗服务，在各个社会内所花费的也可能互不相同，从而使总的比数容易令人误解。

来，在福利上的开支相当少，而在防务和教育上的开支却多得多。但是在这些领域中，社会主义国家和实行市场经济的国家并没有多少根本不同的差别。

不过，第六栏和第七栏也象对提取的分析那样表明，社会主义政权提取和分配社会资源占的比例，要比实行市场经济的政权大得多，三个领域与总预算之间的差额被算作是政府的行政开支，各种小型的补贴计划，经济开支，住房等；债务清偿以及政府在某些经济领域里的资本投资。在非社会主义政权中，这些方面的总开支相当稳定地占国民生产总值的百分之五到百分之十。在社会主义政权中，这些开支要占国民生产总值的百分之廿五到百分之五十。这种差别主要是由于社会主义政权中大量的政府资本投资计划，它反映了政府对主要工业部门的所有权。① 我们并没有把这些数字加以详细分类，因为在比较这类数据时有很多复杂的情况和困难。但就是这些粗略的数字也已经说明了实行市场经济的政权同诸如苏联、捷克斯洛伐克和保加利亚这些"命令型经济"之间的重大区别。

虽然表 11.3 中的数字只能当作最粗略的估计，因为它们是从多种来源得到的，但上述结论同学者们详细研究的结果是一致的。象马斯格雷夫和普赖尔等学者都曾指出，社会主义国家和实行市场经济的国家在提取和分配中的重大区别不在于他们各自的福利和防务计划，而在于他们对经济企业中利润、决策和投资方式的控制。②

对分配作为的发展情况作一番历史回顾也许是有益的。图 11.4说明了从 1890年开始到二十世纪六十年代中期，美国、英国和德国用于各种目的的公共开支、用于各种非军事目的的公共开

① 特别可参阅马斯格雷夫，前引书，第 2 章。
② 马斯格雷夫，前引书。普赖尔，前引书。

支以及仅用于社会服务的公共开支的变化趋势。在这三个政治体系中，最一般的模式是相似的：在财富本身迅速增长的同时（在这一段时间里，美国的国民生产总值增加了三到四倍），全部政府开支由占国民生产总值的十分之一左右上升到三分之一或三分之一以上。除了美国之外（因为这个国家的防务开支在1940年以后显著增长），对总的开支增长影响最大的是用于社会服务方面费用的增长。图11.4中涂黑的部分就是表示这种类型的社会服务。它包括教育、福利计划、社会保险和住房。这部分花费在美国占民用开支增长部分的百分之六十六，在德国占百分之七十二，在英国则占百分之八十二。① 如建筑高速公路花费之类的经济性开支，增长的速度甚至更快，但是只构成了开支预算的很小一部分。虽然人们必须审慎地对待这些数字（特别是鉴于德国政权的更迭所产生的可比性问题），但总的情况是相当清楚的：这些国家公共开支的不断增加在很大程度上是政府不断扩大社会服务的结果。

当然，最理想的是能得到所有这些国家中有关各种政府开支受益对象，如病人、失业者、老年人、多子女家庭、丧偶家庭等的准确资料。在教育这一类型的开支中，我们最好能知道有多少用于高等教育，多少用于职业教育或是小学。这样，才有可能根据我们提出的包括所分配的东西、数量以及对象的标准来对分配作为进行比较。最后，我们最好能参考政治文化的政策倾向图式来作这样的分析，把实际的分配物同各种集团希望得到的分配物加以比较。然而，不在研究方面作出重大的努力，这种系统性和综合性的跨国比较是不可能的。

① 马斯格雷夫，前引书，第93页。也可见艾伦·T·皮科克和杰克·怀斯曼，《联合王国中公共开支的增长》（普林斯顿，新泽西：国家经济研究局，1961年版）。

11.4 管制方面的实际作为

管制方面的实际作为指政治体系对社会中个人和集团的行为施加的控制。在最近一百年左右的时间里，现代政治体系的管制活动得到巨大的扩展。工业化和城市人口的集中产生了相互依赖性以及交通、健康和公共秩序方面的一系列问题，而工业企业规模的发展又产生了垄断问题，工业安全问题和剥削劳工问题。同时，世俗化使人们认识到有可能以政府的行动来对付这些问题。被称作现代化的过程造成了一大批的管制活动。

政治体系中的管制模式，不仅随着与现代化联系在一起广泛的社会经济和文化的变革而变更，而且也随着其他文化价值观的变化而变化的。因此，近些年来，管制的范围已扩展到了保护选举权，消除种族隔离，禁止在雇工中歧视少数民族集团和妇女，控制污染，等等。同时，在道德领域里，——在节育、堕胎、离婚和性行为方面，管制的影响有着一种指导性的作用。

在管制和提取之间存在着密切的交互作用关系，两者不可缺一。查尔斯·蒂利和他的助手们对西欧国家的起源作了一番探索，他们说明了从十五世纪到十八世纪，由于受到了内部和外来竞争的威胁并且看到了扩张的机会，成功的国家建造者是怎样谋求发展强大可靠的军事力量的。① 这种需要导致了现代形式的税收发展，而这种发展反过来又促使中央行政管制机构的形成，从而保证武装力量和正在形成中的国家的其他活动和功能不断获得丰富的、有把握的金钱、产品和服务。没有管制，就不可能有效地提取资源；而没有官吏和因此需要来支持和奖赏他们的资源，也不可能进行管制。

---

① 查尔斯·蒂利主编《西欧民族国家的组成》(普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1975年版)。

管制的输出方面

在描述某个政治体系的管制作用的特点时，人们应能回答下述三个问题：

1．人类行为和交互作用的哪些方面受到了管制，受管制的程度有多大？

2．社会中哪些集团受到了这样的管制，执行管制时受什么程序限制？

3．为强迫或诱导人们的作为，使用了哪些类型的奖惩法令？

在表11.5中，为了说明第一和第三个问题，我们进行了概括性的分析图解。每个例子表示受到政治管制的人类交互作用的一个方面；每一栏表示用来得到人们服从的一般赏罚形式。在栏中各个小项内，我们列举了这些不同类型的政府管制的实例。

在表11.5的竖行里，我们列举了受到政府管制的行为和活动的主要类型。我们把这称作是受管制的领域。家庭关系——结婚、离婚、父母与子女的责任、继承权——是普遍受政府管制的对象，只是各个国家的管制模式互不相同。个人行为——酗酒、流浪、逃学、懒散和性行为——也同家庭关系一样是普遍受政府管制的对象。对于人身和财产的保护，不应仅看作是一种行为管制，而且也应看作是在积极的意义上提供了人身安全和财产安全。因此，犯罪率很高，而犯罪者受到逮捕和惩罚的比例反而很低，这只能说明管制的实际作为的低劣。

空间流动栏目，我们指的是交通管理，护照管理，实行宵禁，以及象在南非或以前在美国对黑人的居住、使用交通工具及其他设施的限制。现代对于社会流动的控制，采取的是限制获得教育、职业、投票和担任公职的形式。在大多数欧洲国家里，直到进入十九世纪好久以后，犹太人才能接受高等教育。在英国，一直到十九世纪初期和中期，才解除了大学入学时的宗教限制，不信奉英国国教

表11.5　　管制和为保证服从而奖惩的范围实例

受管制的领域	形　　式	
	授权或批准	法规或禁令
家庭关系	婚前检查；要求有结婚证书	一夫一妻的规定；未成年人结婚须得到父母允许
个人行为	根据年龄证明在公共场合有饮酒的权利	有关禁止妨碍治安行为的法律
人身保护	自卫权；公民自行对犯罪者的逮捕权	有关惩罚侵犯人身安全罪行的法律
财产保护	自卫权；公民自行对犯罪者的逮捕权	有关惩罚侵犯财产罪行的法律
空间流动	用于国外旅行的护照	进入军事防卫设施区的限制
社会流动	南非对集团之间接触的"种族隔离"性控制	不受种族限制使用公共旅馆和住所
专业和职业上的资格	专业和职业的合格证书	关于对违反职业道德的行为者吊销执照的法律
经济活动	销售含有酒精的饮料的执照	对违反反污染法的行为予以惩罚
宗教活动	授予教会管理结婚、离婚的权利	禁止妨碍他人的宗教活动
政治活动	选举登记法	剥夺重罪犯人的选举权；对不参加投票者的罚款（澳大利亚，比利时和哥斯达黎加）

的天主教徒、新教徒和犹太人才有在议会中供职的资格。

在所有现代社会中，专业和职业资格通常是由审批委员会或行政机构普遍加以管制的。经济方面的活动——工资、价格、度量衡和造币——从很久以来就一直是受政府控制的。工业化使得这种形式的政府管制大量增加。工业市场经济是以无数管制为特征的，诸如控制广播频道和铁路这类受自然限制的设施；防止垄断；保护工人和雇员的安全健康；通过最低工资法和最长工作时法来防止对劳工的剥削；禁止雇主干预工人组织工会；控制产品的质量等。在非市场经济中，正如我们已经说明的，管制所起的作用更要大得多，包括决定生产何种类型的商品以及工资，价格和投资水平。

尽管最近一百多年以来，宗教信仰自由已日趋普遍，但宗教活动仍然是继续受政府管制的。在某些天主教和伊斯兰教国家，以及在以色列，经典的某些部分或宗教法规可能实际上就是法律的一部分，并且可由政府机构来实施。在共产党国家中，宗教团体可以进行的活动类型是受到限制的，特别是当这些活动涉及教育和宣传时更是如此。对于政治活动的管制包括制订有关选举和担任公职权利的法规；制订涉及新闻报道和其他通讯工具自由的法规；以及制订限制请愿，公共集会和结社权利的法规。竞选活动和竞选的筹款也可能是受到管制的。

每个领域里的管制都可以采取批准或授权的形式，例如，购置某一商业用房产的权利必须得到批准，或是某个商业用房产要由政府机构来证明其是否符合健康和安全要求等等。没有这种证明，上述活动便是违法的，并要受到惩罚。另一方面，要求人们做某些事情的管制活动又明确规定了具有法律要求的行为。达到一定年龄的男性要进行兵役登记；儿童要上学；公民要填写税收申报书或是担任陪审员。另一些具体的行为是政府明令禁止的，这包括从违反交通规则一直到根据法律规定已构成侵犯人身和财产犯罪的行为。所有这些管制的形式都是以强制力为支柱的。

虽然表 11.5 详细说明了管制范围和用来保证人们服从的制裁措施，但仍然留下了一些重要的变量有待考虑。例如，制裁的严厉程度可以有不同。从法律上生效来说，制裁的严厉程度主要取决于确定标准的难度，对不遵守规定者罚款的数量，以及在吊销合格证书之前允许有多少次违反规定的情况发生。更为重要的问题是，哪些团体应受管制，在施加惩罚之前需要经过哪些程序。表 11.5 中的例子说明，各种特殊集团都有可能被当作管制对象。正如对于提取和分配的分析要求人们考虑这些提取和分配对特别的次级集团产生的影响或带来的好处一样，对于管制的分析也必须考虑其对不同的集团所产生的影响。在一个传统的社会中，大

部分的法规制订和法规执行都是对特定的对象的，适用于特殊的个人和次级集团。在一个现代的社会中，文化规范常常详细说明了法律的普遍适用性，因此，所有的个人都应受到平等的对待。然而，事实上，在涉及少数民族集团时，法律的运用可能并不是平等的，而政治权利可能受到性别、社会阶级或党员资格的限制。此外，我们还可以对两类政治体系加以区别分析。在一些政治体系里，可以随意地从行政上对人施加惩处而又不予上诉机会。在另一些政治体系中，则为人身提供了某些保障，例如美国人权法案中所规定的，或是在英国受到不成文法保护的人身保护法案，由陪审团审讯案件，合理保释以及请律师辩护等。在法规执行和法规裁决过程中主持公正，这对管制活动的影响具有重要的意义。

最后，我们必须再一次指出，管制输出与管制输出在不同社会的现行社会和经济体系中执行后得到的结果是有区别的。同提取和分配一样，管制在不同的外界条件下意味着不同的东西，即使法规和法规的执行看上去是相同的。如果请律师要花很多的钱，那么请律师辩护的权利对穷人和富人来说含义就是不同的。禁止宗教游行在天主教和新教徒的社会中含义也是不同的。还有人们争论已久的一个观点，防止偷窃和其他侵犯财产罪的发生是同财富的所有和分配密切相关的，这类罪行在经济不景气时期往往增加。我们在分析一个政治体系的管制输出时，多少可以不考虑这些最终结果。但在下一章中，当我们对政策和社会进行描述和作出评价的时候，我们就不仅要考虑输出意图和输出执行，而且必须考虑管制结果。

为了描述一个政治体系的管制输出的特点，为了观察这些输出在一段时期里是如何变化的，并且为了把这些输出同其他政治体系的输出相比较，有些事实是必不可少的。我们已经对此作了简单的说明。现在我们必须指出，只有进行一项重大的研究努力才能提供这种资料。目前，可靠的比较性数据极少。诚然，我们能

够有把握地观察到某些总的差别和变化。例如，在共产党社会中，管制的具体范围和强度就要比在相对"自由"的社会中大得多。这一点是十分清楚的。人们还能对在不同的社会里，个人面对法律时可以运用法律程序保护自己的情况作出某些非常粗略的区分。在西方民主社会中，人们能够观察到大约一个世纪以来所出现的几种趋势：惩罚手段严酷程度的下降，对于个人行为管制程度的下降，对于经济组织和经济活动管制的增加，以及公正的管制和法律程序保护的增加。

管制的具体领域

对于公民行为的管制有一部分是由警察力量来执行的。指派给警察的任务范围，处理权限的程度，内部的组织和训练，以及在公民心目中产生的形象，所有这一切都是各国管制模式的指示器。戴维·贝利在他对英国、法国、西德和意大利的警察所作的比较研究中，总结并对照了这些模式。

贝利发现，在英国，警察的正式任务被规定得很窄，而他们非正式的活动却很广泛，但是干预政治的情况很少发生。英国警察在政治上受议会和地方代议机构的控制，接受的训练主要是民事方面的。贝利把英国警察在公众当中的形象和实际作为的特征描述为"诚实不欺，平易近人，可以信赖，乐于助人。人们以尊敬加热爱的感情来看待警察。一般情况下，警察都是作为个人而不是以集体方式进行工作的。他们不带枪枝，通常从事非权威性的和非惩治性工作"。①

贝利笔下的法国警察则有着广泛的正式任务，包括某种命令制订权，并且多少卷入了政治情报活动。警察组织是中央集权的，

① 戴维·贝利，"欧洲的警察和政治发展"，载查尔斯·蒂利编，《西欧民族国家的建立》(普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1975年版)，第341页。

对他们活动的控制是主要由政府行政机构来行使，而不是政治性的。据贝利的看法，法国警察的形象是"效率很高，不知疲劳和无所不知。警察一个个被看作性情粗暴，比较难于亲近。尽管他们尚未被人看作是特别地腐败，但他们是带武器的，令人生畏和讨厌"。①

德国的警察主要是受州政府，而不是联邦政府控制的。与他们的法国同行一样，也有某种制订命令的权力。警察受到州一级代议立法机构的控制，他们接受的是军事-民事混合型训练。贝利写道："德国的警察诚实可信。他们拘泥形式，相当严竣，态度独断。他们并不平易近人。他们是武装的，更没有从事有效的民间调解的名望。"②

在意大利，警察除了他们具体的本职任务外，还有相当大的命令制订权。而且，意大利的警察似乎广泛地卷入了政治情报活动。对他们的控制是高度集中在国家一级的。然而议会实施的监督却很小。警察的训练是军人式的。据贝利的说法，意大利的警察"被看作是腐败的，爱惩治人的和肆无忌惮的。他们为人所惧怕和厌恶。人们不到万不得已的时候，是不会想到去找警察寻求帮助的。警察也是武装的"。③

一个研究警察制度的专家所作的这些评论，表明了在同一文化区域的国家中，警察管制的性质也会有明显的差别——这些差别可以由这些国家的特殊历史经历作出解释。遗憾的是，把这些特殊类型的比较扩大到世界其他地区的警察制度所必需的资料，目前还难以得到。

表 11.6 展示了用以说明法律实施中存在大量差别的另一批

① 戴维·贝利，"欧洲的警察和政治发展"，载查尔斯·蒂利编，《西欧民族国家的建立》(普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1975年版)，第341页。

② 同上书，第 337 页。

③ 同上书，第338—339 页。

表 11.6　　若干国家中罪犯惩罚制度的状况

	未判刑的囚犯与囚犯总数的比例	受非专门机构处理与受专门机构处理的罪犯比例
西班牙	35:100(1966)	0.2:1(1966)
法国	40:100(1961)	0.5:1(1963)
比利时	15:100(1961)	0.8:1(1963)
日本	15:100(1967)	1.0:1(1967)
美国		2.0:1(1965)
挪威		2.0:1(1962)
丹麦	20:100(1961)	2.5:1(1967)
瑞典		3.0:1(1963)
英国	8:100(1965)	4.0:1(1965)
荷兰	35:100(1961)	4.0:1(1965)

资料来源：联合国，《刑事政策国际评论》，第 26 号（1974 年版），第76页。

资料。表中的第二栏提供了一些国家中未判刑的囚犯——等待审判的囚犯——与囚犯总数的比例。很明显，长期拖延囚犯候审时间反映了司法管理的低劣效率和法律实施中的不公正。根据这一标准判别的作为情况，从英国的每一百名囚犯中有八人等待审判到法国的四十人和荷兰的三十五人。表中的第三栏表明了各个国家在处理犯罪问题上的不同方式，因为接受非专门机构处理与接受专门机构处理的罪犯比例，反映了在犯罪和防止犯罪问题上的不同哲学。在一些国家里，例如西班牙、法国和比利时，监禁犯人作为一种惩罚或制止的形式，实际上是唯一所使用的制裁方式。在其他的国家里，例如在英国和荷兰，监禁的犯人通过缓刑或其他改造形式得到处理的犯人的比例是一比四。

这些关于警察行为和处理犯罪方法的比较性资料，只是暗示了世界各地在处理犯罪，实施法律和给予惩罚等问题上存在着许多不同的方法。对于犯罪的基本定义，根据罪行的严重程度和给

予惩罚的严厉程度所确定的罪行等级顺序、被告的权利，以及他们有权使用的法律程序类型，所有这一切，也都因国家而异和因文化地区而异。

政府对公民和集团参与政治和建立组织所实行控制的频繁程度，控制的规模以及产生的影响是管制输出的另一个方面。政治体系有专制政权和民主制度的不同，前者禁止组织政党和组成自发性社团，禁止通讯自由；后者则保护公民组织政党和社团以及通讯的权利。在表 6.3 中，我们曾转引了 1965 年密苏里大学新闻学院对新闻自由所作的国际性调查的结果。调查表明，经济发达的民主国家享有最高程度的新闻自由，而表中所列的共产党国家——捷克斯洛伐克、苏联、保加利亚——则处在等级表的另一端。诸如西班牙和埃及这样非共产党的独裁政权也处在等级表的负方，而许多象印度、尼日利亚和坦桑尼亚这样的经济不发达国家往往位于某个中间位置上。

对管制作为的这一简单评论说明政治体系的强制活动是大相径庭的。在根据各国对强制手段的使用而对它们进行比较时，必须小心地区分管制的各种类型、严厉程度和法律程序。目的在于保护人身和财产的管制，同用来加强物质福利和健康的经济管制，在性质上是不同的。对于政治交流、政治组织和政治活动的管制又是另一种形式的强制。它同政治实际作为的其他一切方面都有重要的关系。如果对政府活动表示不满的权利得到保护，如果社会中个人和集团有机会影响政策过程，那末，令人不满的政府实际作为就能改变。政府实际作为的一个特别关键的方面是一系列防止政府行为武断专横的措施，如要求公开审判的权利，要求陪审团审判的权利以及请律师辩护的权利等。没有这些法律程序上的保护，对于政府强制力所加的具体限制就可能是毫无意义的。

11.5 政治体系在国际上的实际作为

外交政策同国内政策一样，也是由提取、分配、管制和交流这些相同的基本输出部分组成的。然而，国际间的交互作用是在一个完全不同类型的政治舞台上发生的，具有不同的决策规则，这就是，虽然有国际行为的规范，但没有国际政府和行政机构来执行和实施这些规范。各国往往依靠自己的力量或盟国的支持来保卫自己的利益和领土完整。各国的地理位置、面积大小、资源、文化和意识形态造成了许多种不同的外交政策。有些国家实行侵略和扩张的政策，发展并布署了大规模的军事力量；其他一些国家则是主要关心安全和贸易的"心满意足"的国家。有一些国家很容易受别国的渗透或剥削，意思是说它们是依赖性的国家。这些国家的外交政策可能是为了谋求建立保护性的联盟或是在具有威胁性的竞争强国之间保持平衡。这些国家也可能寻求其他国家的和国际的援助以发展本国经济。

在这一节里，我们打算对外贸和外援模式、军事活动和军事开支的水平，以及外交机构的规模等方面所体现的外交政策行为上的差别加以说明。

提取

过去，帝国主义国家确实从它们的殖民地中攫取了原材料，甚至以奴隶的形式提取了人类劳动力。在非洲，殖民统治当局还曾采用了"人头"税或"茅屋"税来强迫他们统治下的居民进入以货币为基础的现代经济部门——这是母国能够扩大提取机构来推动他们生产努力的唯一方法。

国际提取可以基于武装力量，如战胜国对战败国强行索取赔款，也可以基于有利可图的经济交易。一个缺乏为发展现代经济所

需投资的国家，不得不按十分苛刻的条件向资本雄厚的国家借用必要的资金，而资本雄厚的国家可以得到投资所获利润的大部分。对在外国的投资过多地获取利润无疑是一种损害接受投资国的利益的提取——尽管许多国家，包括美国，主要是在外资的基础上开始工业化过程的。这种类型的投资所应得的公平合理的利润究竟是多少，不仅引起争论，而且也是随着时间的推移而变化的；当代的标准就很不同于早年的标准。

表11·7　　美国和苏联经济和军事援助的主要受益者

1954—1965年间苏联全部援助		1958—1965年间美国全部援助	
国家	以百万美元计算的数额	国家	以百万美元计算的数额
中国	16,242	印度	4,893
保加利亚	5,197	巴基斯坦	2,360
波兰	2,986	南朝鲜	1,819
罗马尼亚	2,181	南越	1,554
蒙古	1,836	巴西	1,476
古巴	1,226	土耳其	1,393
匈牙利	1,214	埃及	945
北越	1,123	南斯拉夫	917
印度	1,022	智利	826
埃及	1,011	台湾*	692
东德	763	墨西哥	651
北朝鲜	752	哥伦比亚	579
捷克斯洛伐克	552	以色列	551
阿富汗	552	意大利	515

资料来源：泰勒和赫德森，《政治和社会指数世界手册》，第360页。

*：应称中国台湾省当局。——译者

国际提取的另一种形式是别国的外援。表11.7列举了五十年代到六十年代期间美国和俄国经济军事援助的主要受益国。很显然，列为接受苏联军事和经济援助的国家绝大部分是或曾经是

苏联亲密的盟国和从属国，而接受美国援助的国家绝大部分是或曾经是美国的盟国和从属国。但是埃及和印度曾同时是苏联和美国援助的受益国。虽然这两个国家也可能成为以贸易差额和高利率投资形式提取的对象，但相对来说它们比较成功地以接受外援形式从国际环境中提取了资源。在讨论国际福利结果时，我们将致力于分析国际领域里的纯提取和分配问题。

分配

国际分配开支包括前面讨论过的在贸易和援助中差额问题上的相互补足的方面。如果一个国家以优惠的条件同它的伙伴或伙伴们进行贸易，如果一个国家提供技术、资金援助、产品和服务，或是提供低息贷款，那它就是在进行分配。分配方面的实际作为除了提供外交使团、驻外情报和贸易机构等的开支以外，还包括承担国外军事部署所需的金钱和人员。正如在分析国内提取和分配时的情况一样，我们也很想知道国际上为以上多种目的而提取和使用的资源总量，以及哪些国家和集团受到了这些提取和分配的影响。

国内活动和国际活动是高度互相依存的，每一个范围中不同的活动领域也是一样。高水平的国际分配活动要求有高水平的国内提取实际作为。美国纳税人，尤其是在国内经济衰退时期，提出的限制外援计划的压力就说明了这一点。此外，各种交互作用可能是相当复杂的。例如，政府用于防务的开支就可能既包括国内的分配，又包括国际的分配。制造飞机和军事装备的合同明显影响国内的全国性和地方性经济。虽然建立起来的防务力量很有可能对国际安全产生重要的意义，但如果军事装备从不使用的话，事情也许到此为止了。但如果使用这些军事装备，那么就要在国际范围内直接花费相当多的资金，用于维持占领部队或参战部队。美国军队在南越的浩繁开支，就是一个明证：这笔资金中有一部分

直接流入了当地的经济，有一部分用于战斗方面，还有一部分用于维持美国占领部队，从而也是间接地流入了当地经济。

表11.8　　若干国家中国际安全作为的状况

按1965年人均国民生产总值排列的国家	年阵亡率[1]	1965年以百万美元计算的防卫开支[3]	防卫开支占国民生产总值的百分比[2]	在国外的外交使团数[3]	在国外服务的外交官人数[3]
美国	4,059	51,844	7.6	100	2,782
瑞典	0	843	4.4	64	237
加拿大	861	1,535	3.2	55	388
法国	13,134	5,125	5.5	98	1,152
西德	41,181	4,970	4.4	88	671
英国	8,635	5,855	5.9	96	1,403
捷克斯洛伐克	48	1,300	5.9	57	422
以色列	178	413	12.2	64	292
苏联	64,417	28,170	9.0	65	1,345
意大利	5,063	1,939	3.4	87	511
日本	13,791	781	0.9	71	638
保加利亚	—	200	2.9	47	247
西班牙	1,259	587	2.7	59	306
墨西哥	141	153	0.8	44	186
南斯拉夫	1,041	396	4.5	57	280
巴西	725	641	2.9	60	300
埃及	172	392	8.3	67	550
中国	28,344	6,000[4]	7.9	64	292
印度	263	2,077	4.2	64	497
肯尼亚	0	8	0.9	1	2
尼日利亚	0	66	1.4	3	9
坦桑尼亚	0	6	0.8	2	6

1. J·戴维·辛格和梅尔文·斯莫尔，《战争的报答，1816—1965》(纽约：约翰·威利出版公司，1972年版)，第275页起。年阵亡率是从1816年算起的，如果是后来建国的话，则从该国独立开始算起。

2. 泰勒和赫德森，《政治和社会指数世界手册》，第34页起。

3. 同上书，第357页起。

4. 根据估计。

表11.8提供了影响国际范围开支的某些例子。表内的第二栏展示了这些国家自现代国际体系开始以来，或是自从它们进入现代国际体系以来起历史作用的某些情况。关于在历史上的这种参与的一个现成的衡量尺度是国际体系成员每年阵亡的平均人数。十分明显，德国和苏联在追求安全和扩张目标中付出的生命代价最高，随后依次是中国、日本、法国、英国、波兰、意大利和美国。瑞典则是另一种极端，在这一时期里，瑞典没有任何阵亡人员的损失。但是从军队的规模和用于防卫目的的开支来看，瑞典为维护其中立也付出了很高的代价。

这个关于阵亡人数的记录说明的是过去的国际参与，并不是现在的情况。表内以下几栏说明了当代分配情况的某些方面。第4栏是用以说明防务开支在国民生产总值中所占的百分比。这一栏表明，在1965年，以色列和埃及是表内所列国家中承受负担最重的国家，随后这种负担又增加了。这当然是以色列和埃及两个国家十多年来一直处于激烈的军事对抗状态这一事实所造成的后果。在这一栏里，苏联、中国和美国也显得很突出。日本，这个在人口和经济影响方面的强国，自1945年战败以来在国际防卫领域里一直开支很低。当然，为了分析相对的国际力量，第3栏里列举的绝对开支额，可能是最好的指标，而不是看各个国家作了多少努力。一个富裕的大国，即使其用于防务开支的比例小于其他国家，也能在国际舞台上挥舞大棒。

衡量国际开支的另一个尺度同安全有关，但是也同国际行动的其他方面有联系，这就是外交机构的规模。表内的最后两栏注明了六十年代初表内所列国家驻外外交使团的数字和在国外供职的外交人员的规模。美国在两个方面都占居首位。美国在外有一百个使团，配备了几乎达三千人之多的外交官。法国在外交使团数量方面居第二位，但配备的人员总计还不到美国外交人员的一半。其他主要的欧洲大国——西德、英国和意大利——在外国也

有大量的外交代表，而主要的共产党国家——苏联和中国——外交使团数字都要小一些，不过苏联为这些使团配备的人员平均数却很大。非洲新兴国家，无论是从安全开支还是从外交活动方面来看，在国际范围内都只表现出最低限度的参与。

管制

从传统上讲，研究国际政治的人都对国际安全输出及其结果特别感兴趣。正如在分析国内管制输出情况时那样，我们对国际上管制活动的下列方面感兴趣：

1．其他哪些国家的行为受到了某一特定国家输出的影响？

2．哪些方面的行为受到了管制？程度如何？

3．为强迫其他国家采取某种行为使用了哪些类型的制裁或诱导？是意识形态和外交谈判的规范诱导，贸易和援助的经济诱导，还是实际使用和威胁使用军事行动的强制性制裁？

如同在国内一样，有效的国际管制也有赖于资源和适当的组织结构。除了它们在世界贸易和援助上极端强大的地位之外，美国和苏联的巨大防务体制赋予两国大量的资源，使它们可以以此来谋求把自己的意志强加于其他国家。然而，越南已清楚地向美国人表明，南斯拉夫也清楚地向苏联人表明，拥有强大军事力量的国家并不一定能够成功地向弱国施加自己的影响。

第二次世界大战结束后的二十年中，一些国家成了外部军事干涉的受害者。表 11.9 告诉我们一些有关这方面的情况。大多数例子都是帝国主义强国或是利益范围内的强国进行干涉，以图维持对殖民地国家或附属国的控制。例如，在刚果（现在的扎伊尔）的例子中，正是比利时或比利时人的利益，隐藏在加丹加地区发生的外来干涉背后。在突尼斯和摩洛哥的例子中，法国同其他北非附属国的关系是发生干涉的原因。而在安哥拉和莫桑比克，原因在于以坦桑尼亚和刚果为基地而矛头针对葡萄牙人统治的独立

运动。在多米尼加共和国和古巴，美国进行了干涉，在匈牙利，苏联进行了干涉。但是在有些情况下，发生干涉是因为敌对的强国争夺势力范围：也门的情况就是如此，在那里，沙特阿拉伯和埃及的利益发生了冲突；在塞浦路斯也是如此，土耳其和希腊的民族主义在交锋。其他的例子涉及由部落或种族独立运动发起的攻击，如在肯尼亚和埃塞俄比亚。这些资料只是说明了国际管制活动的不同模式。

表11.9　1948—1967年外国或反叛集团武装干涉的受害国

国家	受干涉次数	
	1948—1957	1958—1967
扎伊尔	0	156
也门	0	79
老挝	3	67
突尼斯	33	36
肯尼亚	0	62
多米尼加共和国	0	55
古巴	0	44
南也门	1	39
匈牙利	28	3
黎巴嫩	27	0
塞浦路斯	0	25
哥斯达黎加	24	0
罗得西亚	0	22
埃塞俄比亚	0	20
摩洛哥	11	7
安哥拉	0	16
莫桑比克	0	16

资料来源：泰勒和赫德森，《政治与社会指数世界手册》，第124页。
注：表内只包括遭受十五次武装干涉以上的受害国。

各种类型的国际输出都是互相依存的。因此，高度的国际分配作为就可能减少使用国际强制的必要。用给予补贴和优惠的办

法，潜在的敌人可能被收买，中立国会加强它们的中立性，而友好国家则会坚定他们的支持。外援和外贸的不同待遇也可以这样加以运用。相比之下，高度提取的国际活动——剥削附属国，垄断市场或操纵价格——就可能需要增加管制和强制活动。有效的国际意识形态—象征输出，也会增强国际提取活动，印度独立后头十年中的情况说明了这一点。在国际管制的实际作为领域内，安全外交（即有效地声明意图，精明地展开谈判，签订条约，等等）也可能减少依靠强制活动的必要。发展军事能力，部署军队，显示军事意图和能力，都可能限制真正运用强制手段，或者产生另一种可能，即在事实上助长了强制手段的运用。

其他国际输出

我们对于国际上实际作为几个方面的评论是选择性和举例性的。有些重要的活动很难测量，另外一些活动则被人故意搞得隐晦了。所有国家都在彼此的土地上收集情报和从事秘密行动。要测量这些行动的代价和有效程度并不是件容易的事情，因为这些活动都是被掩盖起来的（尽管有时候并不十分有效），而且所用的拨款数额都隐蔽在其他预算项目之中。

国际交流的有效程度也很难测量。用于这些目的的开支，电台发射器的数量，从事对外宣传活动所雇用人数，所有这一切可能同一个国家开展交流的有效程度关系很小。中国未尝有意识地花多大力气，却拥有广大的听众。坦桑尼亚因为进行了政治社会试验而引起了国际上很大的关注。国际交流的有效程度同一个国家所作的或所追求的东西具有密切联系。一场革命会引起人们的注意，并可能会激励外国社会中的某些集团，威胁另一些集团。反动的压迫也可能在国外挑起敌意或是为人仿效，而一种科学上的突破，或是一项重要的技术成就——一颗人造地球卫星或是一次月球登陆——都可能积极地影响一个国家的国际声誉和势力。

12 结果和反馈

在考察公共政策及其实施的结果时，我们必须区分：这种结果是有意造成的还是无意产生的；是即时发生的还是随后出现的。即使是即时发生的结果也会偏离人们的意向，因为有各种并非政治家和行政官员所能控制的因素在起作用，并且由于他们对社会、经济和国际过程理解不足，他们实现预期结果的能力也是有限的。

例如，一项税收的收益取决于经济的状况、征税的效率，以及纳税人的态度。如果人们想进一步分析税收的影响，税收与其意图的关系就变得愈加模糊不清了。众所周知，税收影响储蓄，储蓄影响投资，投资又影响经济增长，而经济增长又影响以后由经济所产生的收入分配。但是这些随后出现的结果，是税收政策、货币政策、福利政策以及国内外经济状况所共同造成的。刑法规定了犯罪的各种类型及实施惩罚和改造的形式，其目的是用来保护生命和财产。但是人们并没有很好地理解犯罪的原因及不同类型和不同程度的惩罚所发生的作用。增加实施法律的开支以及在罪犯改造方面投资，似乎同犯罪率并没有明显的关系。

外交政策的输出与其结果之间的关系甚至更成问题。对外经济政策的成功，取决于其他许多国家的政策，取决于气候对全世界

农作物的影响，取决于国际卡特尔的政策，也取决于国际政治和安全关系的状况，等等。

政策制订和执行本质上是个不断摸索的过程。决策、执行、输出、结果、反馈和再次决策，构成了公共政策过程的各个阶段。

本章要考察一下政府作为的某些即时的和重要的结果。由于研究公共政策的学者刚着手于这些问题的考察，因此我们常常缺乏探索输出对社会造成的影响和后果的资料。但是我们将通过对几个政策结果实例的考察来说明分析政策结果的方向。这些政策结果包括福利结果（特别是在总收入和被分配的收入、保健、住房和教育领域里的结果），公共安全结果，以及国内政治自由结果。我们也要简要考察这些政策在国际环境中的福利和安全后果。

12.1 公共政策的福利结果：收入、保健和教育

公共政策最重要的结果之一是社会的经济福利，它包括总计的和分配的两个方面。总计方面是用诸如人均国民生产总值这类衡量标准来表示的。分配的方面是用在财富、收入和机会获得中的不平等程度来表示的。在形成分配模式时，政治体系的提取和分配输出，同经济体系的输出发生相互作用。如果影响到平等的程度，政体和经济体分配过程的结果，就会以由于不平等而提出再分配的要求或是为交换利益而给予支持的形式，反馈进政治体系。进入政治体系的这种反馈不是直接的，而是以政治文化为媒介的。因此，人们对政治在影响分配模式中所起作用的期待，以及对地位和阶级的态度，都将在政治、经济和社会过程的结果与进入政治体系的要求和支持的反馈之间起干扰作用或调停作用。

不管这些机制如何作用，社会中价值的分配对政治都是至关重要的。分配是政治和公共政策的主要结果之一，也是关系到政治稳定和冲突的主要条件之一。虽然一个社会中利益和价值的实

际分配不仅是政治体系的产物，也是经济和社会体系的产物，但政治体系是一个尤其重要的因素，因为它是在社会中实现集体目标的综合性最强的工具，而且政治体系还可能运用强制手段。政治过程能够导致累进性或递减性税收方法，或者，政治过程能够为工人的权利提供保障，使工人们能为获得更多的收入而组织起来，从事集体谈判。政治过程能够产生用以提高社会下层人民技能的教育机构，并使之能向政治体系提出要求，从而改善自己的处境。

收入分配

表 12.1 提供国家收入分配情况。这些国家的经济发展水平不同，地理位置也不同，并且政治体系也不同。收入分配在收入上所反映的是纳税前的情况和转移性支付（如老年人和失业保险）支出后的情况。这些数字不包括由政治体系分配的教育利益、保健利益或娱乐享受（在表 12.2 中，我们还会提供少数几个发达工业社会纳税后的收入情况的资料）。

表 12.1 表明发展水平很低和中等的第三世界国家存在着最严重的不平等状况。如在肯尼亚和坦桑尼亚，占人口百分之二十的收入最高者获得国民收入的百分之六十以上，而占人口百分之四十的低收入者只得到国民收入的百分之十至百分之十三。委内瑞拉、墨西哥、巴西和秘鲁的发展水平虽然较高，但也同样存在类似的收入不平等状况，国民收入的百分之六十以上落入收入最高者集团手中。在发达的工业社会中，法国的收入不平等状况最为突出。占人口百分之四十的最低收入者只得到国民收入的百分之十，而占百分之二十的最高收入者却得到国民收入的百分之五十四，表内所列的三个共产党国家，有两个——捷克斯洛伐克和保加利亚——在收入分配方面比表内所列的其他国家要平等得多。

从收入分配的观点来看，这些国家大致分为三类：(1)第三世界国家，主要由于现代化部门和传统部门之间的尖锐差别带来了

表 12.1　馅饼的大小及其分割：处于不同经济发展水平上的国家中收入分配的不平等

国家	分析年份	人均国民生产总值	征税前收入分配分析		
			最低的40%所得收入%	中间的40%所得收入%	最高的20%所得收入%
美国	1970	4,850	20	42	39
瑞典	1963	2,949	14	42	44
加拿大	1965	2,920	20	40	40
西德	1964	2,144	15	32	53
英国	1968	2,015	19	42	39
法国	1962	1,913	10	37	54
捷克斯洛伐克	1964	1,150	28	41	31
意大利	1969	1,011	17	35	48
委内瑞拉	1970	1,004	8	27	65
日本	1963	950	21	39	40
西班牙	1965	750	18	37	46
墨西哥	1969	645	11	26	64
保加利亚	1962	530	27	40	33
南斯拉夫	1968	529	19	40	42
秘鲁	1971	480	7	34	60
巴西	1970	390	10	28	62
菲律宾	1971	239	12	35	54
肯尼亚	1969	136	10	22	68
印度	1964	99	16	32	52
坦桑尼亚	1967	89	13	26	61

资料来源：所有的数据都来自霍利斯·切纳利，《随着增长的再分配》（纽约，牛津大学出版社，1974年版），第8—9页。

注：国民生产总值的数字以1971年的美元计算。

严重不平等现象；（2）工业民主社会，其中存在各种收入不平等模式，部分是由于税收和福利开支的规模及其影响范围不同所决定的；（3）共产党国家，集体化和工资政策造成了充分的收入平等。

最近从平等角度对东欧和西欧国家所作的一项比较性研究，表明与这里所看到的模型相同。① 共产党社会所实现的收入平等

显然大大超过资本主义社会的收入平等，虽然有几个西欧国家的收入平等程度与南斯拉夫大致相同。在共产党社会里，与收入相对的财富分配，甚至比资本主义社会更为平等。但是，虽然经济发达的共产党社会和资本主义社会之间在收入和财富上的差别相当显著，但体现在其他方面的平等的情况却比较不清楚。埃科尔斯对这方面的著作作了仔细的查阅，他指出，在机会和待遇上的男女不平等，以及对少数民族和城乡集团待遇上的不平等，说明了无论是哪一种社会都不具有特别的优越性。②

表 12·2　经济合作和发展组织国家征税前和征税后收入分配的规模

国家	年份	最低的40%所得收入%		中间的40%所得收入%		最高的20%所得收入%	
		征税前	征税后	征税前	征税后	征税前	征税后
澳大利亚	1966-67	20.1	20.1	41.2	41.2	38.9	38.8
加拿大	1969	15.2	16.8	41.5	42.2	43.3	41.0
法国	1970	14.2	14.1	38.8	39.0	47.0	46.9
西德	1973	16.0	16.8	37.2	36.9	46.8	46.1
意大利	1969	—	15.6	—	37.9	—	46.5
日本	1969	20.2	21.0	37.3	38.0	42.5	41.0
荷兰	1967	16.8	18.1	37.4	39.1	45.8	42.9
挪威	1970	16.5	19.2	42.6	43.5	40.9	37.3
西班牙	1973-74	—	17.8	—	40.0	—	42.3
瑞典	1972	17.4	19.7	41.7	43.3	40.5	37.0
英国	1973	17.4	18.9	42.3	42.3	40.3	38.7
美国	1972	13.8	15.2	41.3	42.0	44.8	42.9
平均	1966-74	16.8	17.7	40.1	40.5	46.9	41.8

资料来源：根据马尔利姆·塞耶，"经济合作和发展组织国家的收入分配"改编。载《经济合作和发展组织经济展望》(1976年7月)，第14页。数据的出处见脚注和附录。

注：由于各种原因，这里有些国家的数据同表12.1中的数据是不能直接比较的，塞耶对收入单位和基础的比较性作了充分的讨论。

① 约翰·埃科尔斯，"共产主义是否意味着更大程度的平等？东西方在几个重大方面的比较"(1976年美国政治学会年会论文，1976年9月2日—5日)。

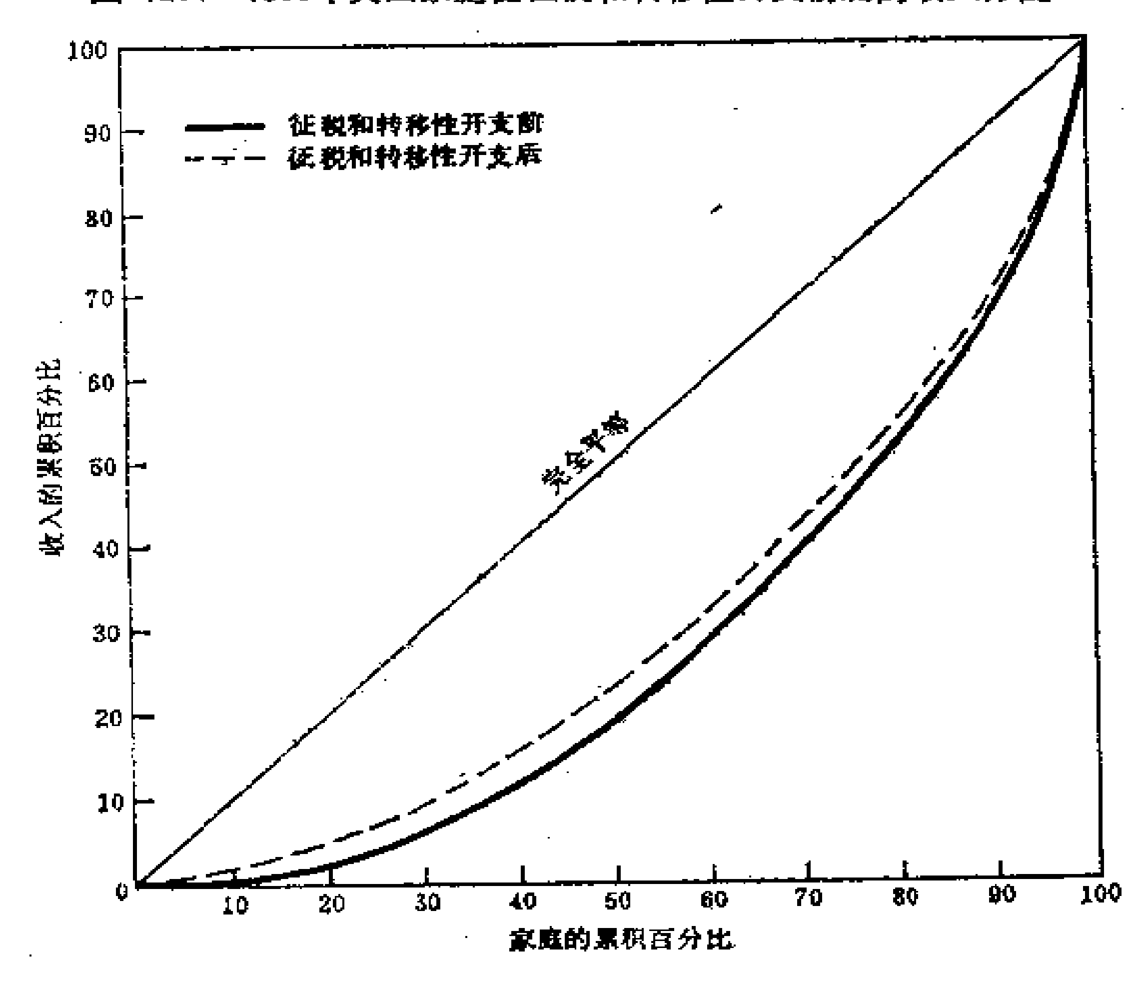
② 同上书。

表12.2提供了纳税前和纳税后收入分配的情况，但只是一部分属于经济合作和发展组织国家，并没有包括共产党国家或第三世界国家。该表说明了以下几点：首先，税收看来只是改变了收入分配中相对很少的一部分，最多是百分之三。因此，表12.1所提供的大部分国家的分配情况，也可看作是同这些国家的净收入分配情况相当接近的。其次，看来斯堪的纳维亚国家通过征税，取得了收入平均化和最好纪录。挪威和瑞典用税收的办法把占百分之二十的收入最高者所获的收入减少了百分之三多一点，而把占百分之四十的收入最低的人的收入提高了百分之二多一点。在法国，税收对收入分配的影响可以说微乎其微。第三，在发达的工业民主社会中，收入不平等的程度参差不齐。法国、意大利和西德不平等程度最高，澳大利亚、日本、挪威、瑞典和英国的不平等程度最低，而加拿大和美国则介乎二者之间。

公共政策对收入分配的影响，是因提取和分配输出相结合而产生的，是国家给予和收取所产生的净影响。图12.1以图解方式概括了美国所有的税收和社会保险支出对收入分配的净影响。这是一个很好的模型，为了就政府在提取和分配方面的实际作为对收入不平等的影响进行比较，我们需要的正是所有国家的这类模型。为我们提供这些数据的研究依据的，是对1966年自然年度期间美国七万二千个家庭和个人，以及同一年度内他们实际的所得税申报所作的抽样调查。图12.1中显示了征税和社会保险支出之前以及之后的收入分配的洛伦茨曲线：每一条曲线都表示了为不同的财富和收入阶层[1]所拥有或获得的某个特定的价值——如财富或收入——在总量中所占的百分比。在一个完全平等分配收入的社会里，百分之十的家庭将得到百分之十的收入，百分之

① 更为正式的定义，可见小海沃德·阿尔克，《数学和政治》(纽约，麦克米伦出版公司，1965年版)，第35—53页。

图 12.1 1966年美国家庭在征税和转移性开支前后的收入分配



资料来源：取自本杰明·奥克纳，《个人税和收入分配》。载詹姆斯·D·史密斯编《收入和财富的个人分配》，第39卷，"收入和财富研究"。1975年全国经济研究局版权所有，这里根据该局的允许重印。

注，基尼系数用来测定收入分配偏离完全平等的程度。收入分配的实际曲线同对角线的差距越大，不平等的情况也就越严重。

征税和转移性开支前的基尼系数＝0.4595；征税和转移性开支后的基尼系数＝0.3998。

二十的家庭将得到百分之二十的收入；等等，依次类推。分配的曲线将会是一条对角的直线，那就是一条完全平等的线，图中较低的完整曲线，表示的是美国经济所产生的未受到税收和社会保险开

支影响时的收入分配。该曲线表明，1966年美国，收入水平较低的百分之五十的家庭大约只得到了全部收入的百分之十八。虚线表示公民在缴付税款和政府分配社会保险福利后所得到的一些改善。在政府干预之后，收入水平较低的百分之五十的收入者净得了全部收入的约百分之二十二，大约提高了百分之四。

在英国和西德，人们对包括累进所得税和递减销售税和增值税在内的所有税收的影响，以及福利支出的影响进行了研究。在这两个国家中，以上两方面共同产生的影响是明显具有再分配性的，特别由于社会保险开支所起的作用。在经过所有的征税和分配之后，英国最穷的集团所得的收入是原来的七倍多，而最富的集团所得的收入为原来的百分之七十。西德在政府干预之后，最穷的集团所得的收入比原来的几乎增加了六倍，而最富的集团的收入降低到了原来的百分之六十九。①

影响一个社会中不平等程度的因素包括财富和经济的增长率，中小学入学率，以及人口增长率等。此外，还有政府有意识制订的旨在影响财富包括农业土地的集中程度的公共政策。这方面所综合的资料表明，随着国家经济的发展，不平等状况首先是增加，以后是减少。一位研究者在比较了发展中国家和发达国家的收入分配后指出，"占百分之四十的收入最低者所得到的份额，先是急剧地减少，跌到了人均收入四百美元的水平，然后就慢慢地拉平，在达到人均国民生产总值超过一千二百美元后，便稳步地上升。与这个运动同时发生的，是占百分之二十的收入最高的人所得分额不断被抵销的运动。② 经济发展早期阶段的不平等状况的

---

① 哈罗德·威伦斯基，《福利国家和平等》（伯克利和洛杉矶：加利福尼亚大学出版社，1975年版），第93—95页。

② 霍利斯·切纳利等，《随着增长的再分配》（纽约，牛津大学出版社，1974年版），第17页。还可见罗伯特·W·杰克曼，《政治和社会不平等》（纽约，约翰·威利出版公司，1975年版）。

日益加剧，其主要原因是发展了现代的城市—工业—商业部门。工人的货币工资，同相对而言变化不大的农村农业部门相比要高。发展中社会里影响政治结构最重要的机制之一，就是这些社会在开始工业化和经济发展时所出现的这种不平等状况加剧的趋势。这种趋势往往产生越来越强的收入分配不当，引起了日趋严重的政治上的不满，并因而朝独裁统治的方向发展——或是建立保守的镇压型政权，或是建立独裁的平民主义政权。在第十三章中，我们将详细地分析这些关系。

虽然人口增长受政治控制的程度很有限，但人口增长同不平等状况似乎是成明显的正比例关系的（由于穷人中的高出生率），特别是同收入最低的百分之四十的人所得份额很少有着明显的正比例关系。有一项研究所得出的主要结论是"收入的份额不仅同人均收入水平这类结构因素有关，而且同能被政策所影响的各种变数有关。在这方面，教育的水平和人口增长率是特别重要的，因为它们代表着政府行动能够改进分配方式的领域。①罗伯特·杰克曼曾用各种不同的衡量标准对不平等状况进行过研究，他也指出，象政府支出和社会保险计划这样的变数，在六十个国家中对改变不平等状况具有重要的作用。②

经济和人口增长

表12.3中的一些例子，说明了不同的政治体系在近几十年中是如何解决经济发展，人口增长和医疗保健问题的，所有这些问题都能在一定程度上受其政策的影响。表的第二栏和第三栏说明了1960—1973年间人均国民生产总值增长率和1970年人口增长的百分比。政府对这两个比率都有某种影响作用。政府的财政政策，

---

① 切纳利等，前引书，第17—18页。

② 杰克曼著，前引书，特别是从第194页起。

表 12.3　　若干国家中的经济增长，人口增长和保健

按1973年人均国民生产总值排列的国家[1]	1960—1973年人均国民生产总值的年增长率[1]	1970—1974年人口的年增长百分比[2]	最近一年每拥有一名医生的人数[3]	1970年的婴儿死亡率[4]
美国	3.1	0.8	622	20.1
瑞典	3.0	—	645	11.0
加拿大	3.7	1.3	613	18.8
西德	3.7	0.6	530	23.6
法国	4.7	0.8	—	18.2
日本	9.4	1.3	868	13.1
奥地利	4.4	0.5	510	25.9
英国	2.4	0.2	787	18.4
以色列	5.6	3.2	351	22.4
捷克斯洛伐克	2.4	0.6	431	25.0[6]
意大利	4.3	0.8	502	29.6
苏联	3.6	0.9	363	27.0[6]
西班牙	5.8	1.1	673	27.8
保加利亚	6.2[5]	0.6	489	31.0[6]
南斯拉夫	4.3	0.9	864	56.0
墨西哥	3.3	3.5	1,385	61.0
巴西	3.6	2.8	1,025	110.0
秘鲁	2.1	3.2	1,802	75.0
埃及	1.5	2.2	1,516	103.0
尼日利亚	3.6	2.7	25,463	150.0
肯尼亚	3.1	3.6	16,292	155.0
坦桑尼亚	2.8	2.7	27,572	160.0
印度	1.5	2.1	4,162	130.0

1．《世界银行图表集》(首都华盛顿，1975年 版)，第 3 页。各种来源所提供的有关苏联经济增长率的估算有些不同。表内第 2 栏中世界银行的估算可以同中央情报局提供的有关苏联 1966—1970 年期间增长率为 5.5%，1971—1975 年期间增长率为 3.8%的数字相比较，见中央情报局经济研究司生产处经济会计室，《经济统计数字手册》(首都华盛顿，1976年版)。

2．联合国，《1975年统计年鉴》(纽约：联合国1976年)第67页起。

3．同上书，第839页起。

4．世界银行，《世界图表》(巴尔的摩：约翰·霍布金斯大学出版社，1976年版)，第510页起．这些数字是婴儿出生后的第一年中每一千名中的死亡率。

5．保加利亚的数字是1955—1967年期间每个有工作的工人实际收入的增长率。取自艾布拉姆·伯格森，“两种制度下的发展”，载《世界政治》，第23期(1971年7月)：600。

6．有关捷克斯洛伐克，苏联和保加利亚婴儿死亡率的数字取自查尔斯·L·泰勒和迈克尔·C·赫德森，《政治和社会指数世界手册》(纽黑文：耶鲁大学出版社，1972年版)，第295页起。

投资政策，外贸和外援政策，以及在本国劳动力素质方面的投资，都影响经济的增长率。而另一方面，人口增长率却很少直接受到政府的影响，虽然各种计划生育的教育和咨询计划可能产生某种作用。

表12.3中头两栏的数字清楚地显示了经济增长和人口增长这两种变化比率之间的关系。日本、保加利亚和西班牙的经济增长率特别高，而人口增长率却很低。墨西哥、印度和肯尼亚的人口增长率很高，这一般都使人均计算的经济增长率降低。从表内墨西哥以下的那些人均国民生产总值很低的国家，其人口出生率都相对高一些。很高的人口增长率往往集中在低收入阶层中。因此，人口增长率很高就意味着收入分配的不平等状况日益增加，而这一切又意味着政治冲突和不稳定。

表12.3所提出的，以及在最后一章讨论政府实际作为时将要提出的一个极其重要的问题是：社会主义的"命令型经济"在经济增长方面取得的成功。由政府分配经济投资，是苏联和东欧国家指令型经济的一个明显的特征。虽然象美国、英国和日本这类市场经济，确实也反映出相当多的政府管制和财政干预，但基本的投资决策是留给私人商行和市场的。表12.3内的命令型经济——捷克斯洛伐克，苏联和保加利亚——在经济增长率方面显示出了相当不同的实际作为模式。保加利亚经济增长率较高，捷克斯洛伐克的增长率较低，而苏联则居于两者之间。

对有关各国五十年代和六十年代经济增长情况所作的一项详细研究中，艾布拉姆·伯格森把七个经互会国家的命令型经济同经济合作与发展组织国家的市场经济作了比较。①他的分析对这

① 当时的经互会国家是，保加利亚、罗马尼亚、匈牙利、波兰、苏联、东德和捷克斯洛伐克。当时的经济合作与发展组织国家是：土耳其、希腊、葡萄牙、日本、爱尔兰、意大利、奥地利、英国、丹麦、西德、法国、瑞士、比利时、挪威、荷兰、瑞典、加拿大和美国。

一时期的经济增长作了如下的结论：

1. 平均来讲，命令型经济确实成功地带来了比市场经济平均要高得多的投资水平(某些象日本那样的市场经济也带来了相当高的投资水平)。①

2. 然而，在市场经济中，投资的生产率明显要比命令型经济高。处在差不多的发展水平的国家中，这类差别更为显著。②

3. 这两种类型中全部国家的总的经济增长率实际上是相似的——1955年和1967年期间，经互会国家的年增长率是百分之四点二，经济合作与发展组织国家的年增长率是百分之四。③

4. 把经互会国家总的增长率同经济合作与发展组织中七个处于相同经济发展水平的最穷国家相比较，显示出市场经济更高的增长率(1955年和1967年期间，土耳其、希腊、葡萄牙、日本、爱尔兰、意大利和奥地利平均的增长率为百分之五点二。要是日本不计算在内，增长率将降到百分之四点七)。④

因此，尽管政府全面控制经济投资看来具有明显的好处(促进经济增长)，但命令型经济的低效率却使得投资所带来的效益略小于市场经济。这种效率低下的原因不仅在于政府官僚的集权和信息问题，而且还在于政策选择偏离了最高效益投资的原则。当然，这些结论并不一定适用于任何时候的任何情况，它们也不一定适用于经济发展水平过分低的国家，而且凯登和怀尔达夫斯基已详细说明，在贫穷国家中，即使试图实行中央计划统制所会碰到的一些困难，这一点给人印象很深。⑤但是他们也再一次说明了政府实

---

① 艾布拉姆·伯格森，"两种制度下的发展：1950年以来生产率增长情况比较"，载《世界政治》第23期(1971年7月)，第579—617页；第595页。还可见弗雷德里克·L·普赖尔，《共产党和资本主义国家中的财产和工业组织》中对有关著作的评论(布鲁明顿，印第安纳大学出版社，1973年版)，第325—333页。

② 伯格森，《两种制度下的发展》，第600页。

③ 同上书，第588页。

④ 同上书。

际作为和社会结果之间存在的重要差别，并告诫人们不要以为政府控制经济就是解决所有社会问题的办法。而且，最终的评价无疑应包括其他领域里的社会结果，如福利平等和它的高低，安全和自由，参政与稳定。

社会政策：保健和住房

医疗保健同经济增长和现代化的关系是很复杂的。一方面，采用现代化的防治流行病措施和药物，大大改善了人们的健康和生命力。但另一方面，它又往往使得死亡率降低，加速人口的增长——在采用生育控制方法之前先采取了"死亡控制"。虽然在所有国家中，由于采用了医疗技术、疫苗接种，改善环境卫生等方面的措施，使得更多的儿童长大成人，但是与发展国家相比，贫穷国家的医疗保健和营养水平要低得多。因此，在贫穷国家中，人的平均寿命和生命力就要比发达国家低，婴儿死亡率是反映一国健康综合水平的一个很好的标志。表12.3（第5栏）说明，婴儿死亡率在很大程度上同总的经济发展水平和集体性医疗保健措施相关。在瑞典，几乎百分之九十九的婴儿在出生后的第一年中都存活了，而在我们拥有资料的最穷的非洲国家中，不过百分之八十。相类似地，在平均多少人中拥有一名医生这个指标上（表12.3中的第4栏），坦桑尼亚的人数最多，二万七千多人中才有一名医生，尼日利亚次之，二万五千多人，再次是肯尼亚，为一万六千多人，平均人数低的国家，如以色列是三百五十一人，苏联是三百六十三人，捷克斯洛伐克是四百三十一人，西德是五百三十人，所得到的医生的人数在某种程度上因医学教育投资和要求不同而异。而医学教育投资和要求都是由公共政策决定的。

---

⑤ 内奥米·凯登和艾伦·怀尔达夫斯基，《贫困国家中的计划和预算》（纽约，约翰·威利出版公司，1974年版）。

医疗保健和发展的这种两难困境，是因为人类影响死亡率的能力超过了影响出生率的能力而造成的。大量事实表明，人们是否愿意实行计划生育，取决于他们的价值观和期望，而价值观和期望又是在很大程度上随着他们进入了现代社会和经济而变化的。在现代社会和经济中，维持小型家庭的刺激因素非常强烈，也非常

表 12.4　若干国家中的住房设施

按1965年人均国民生产总值排列的国家	每一千人中的住房数量	每一住房内的房间	每人所拥有的房间	装有自来水的住房（%）	房屋所有者自己居住的住房（%）
美国	325	4.9	1.6	94.0	61.9
瑞典	370	3.6	1.3	94.3	35.5
加拿大	262	5.3	1.4	89.1	66.0
西德	292	4.1	1.2	96.7	29.4
法国	351	3.1	1.1	79.8	41.5
日本	227	3.8	0.9	67.9	64.3
奥地利	358	2.7	1.0	84.2	41.2
英国	315	4.6	1.4	98.0	40.4
以色列	236[1]	2.3	0.5	98.6	58.1
捷克斯洛伐克	278	2.7	0.8	49.1	50.4
意大利	278	3.3	0.9	71.6	45.8
苏联	235	2.8	0.7	—	—
西班牙	251	4.2	1.1	48.3	—
保加利亚	250	3.2	0.8	28.2	71.0
南斯拉夫	220	2.8	0.6	—	77.5
墨西哥	184[1]	1.9	0.3	23.5	54.1
巴西	189[1]	4.7	0.9	27.4	60.4
秘鲁	199	2.3	0.5	14.8	56.0
埃及	166	3.6	0.6	39.5	43.0
肯尼亚	204[1]	1.9	0.4	—	—

资料来源：《联合国统计年鉴，1974年》（纽约，联合国，1975年版），第786页起。大多数国家的数字是六十年代早期的。巴西的数字是1970年的；奥地利的数字是1971年的。每人所拥有的房间数是本书作者根据表内的第2栏和第3栏计算出来的。

1，每千人中已住人的房屋。

明确。在贫穷国家中，死亡率控制、人口增加、经济增长率放慢、经济不平等加剧，形成恶性循环，而这些问题并不容易通过其政策来解决。不过在中国，在实行有效的人口控制措施方面最近所作的努力，已显示出某种成功，印度也可能取得了一些成功。

现代政策对社会领域的干涉，已超出了人口控制、收入和保健等层次而扩展到人类生活的其他方面。表 12.4 显示了六十年代若干国家在现有住房的数量和质量上的差别。表内各栏不仅说明了居住面积，而且还说明了自来水的供应情况和房屋所有者自己居住的住房比例。在这一时期，美国和英国的住房面积显然是最多的，每一千人中有三百多所住房，每座住宅差不多都有五个房间，几乎所有的住宅都装有自来水和其他舒适的设备。在所有经济发达国家中，平均每人都有一间以上的住房，而且质量很好，可是人们也应该记住，这样的平均数字掩盖了各个国家之间，特别是各个地区和经济集团之间所存在的差别。

居于中等经济发展水平的国家，在住房面积和质量方面，相差很大。墨西哥和西班牙之间的鲜明对照特别令人注目，西班牙平均为每个人提供一间住房，而且一半的住宅都装有自来水；墨西哥则平均三个人一间住房，仅有四分之一不到的住宅装有自来水。在以色列，住房的质量很高，但面积不足；在秘鲁，住房拥挤情况严重，仅有六分之一不到的住房装有自来水，拉丁美洲国家在保健和住房上体现的福利结果，似乎反映了表 12.1 所显示的明显的收入不平等状况。毫不奇怪，在我们已占有资料的最穷国家中——印度和尼日利亚，住房的面积极为有限，并且也没有提供有关自来水这类舒适设备的情况。

这些有关住房条件的数据，综合地反映了经济发展总的水平和政府在提供住房设施进行干预的方式和程度。在苏联，政府控制了住宅建设，城市地区的住房一向都是由政府当局来分配的。从政策上讲，苏联把住房排在国防、经济增长和教育发展之后。因此，

表 12.5　　1971年政府和私人所建造的住房

建造者	美国	瑞典	荷兰	法国	西德	英国
国家						
县						
地方政府	2.0%	3.7%	8.9%	0.6%	2.4%	46.4%
半公共机构	—	56.7	39.6	64.7	30.6	—
私人建造者	98.0	39.0	51.5	34.7	67.0	52.6
总计	100.0%	99.4%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

资料来源：根据阿诺德·J·海德海默，休·赫克洛和卡罗林·泰克·亚当斯，《比较公共政策：欧洲和美国社会变革的政治》（纽约：圣马丁出版社，1975年版），第72页改编。

苏联的住房没有其他许多具有类似财富水平的国家来得宽裕也就不足为奇了。而在另一方面，美国、瑞典和英国很高的住房水平反映三种相当不同的政府干预措施，每一种措施都是在经济十分富裕的环境中实行的。表12.5有助于人们更全面地认识政府实际作为和结果的复杂模式。这个表显示了实行市场经济的国家所采取的三种主要方法。在美国，政府直接建造的住宅很少，但政府给予税收优惠和大量的住宅抵押贷款（联邦住房管理局和退伍军人住房管理局）以鼓励私人住宅建筑。英国1971年全部新建住宅中，有一半是政府直接建造的，另一半完全由私人建造。在表内所列的其他四个欧洲国家中，半公共性质的机构，包括由政府成员和私人混合担任董事的公用事业公司及非营利性的。受政府管制的合作团体起了主要的作用。虽然同英国相比，这些国家政府直接建造的住宅是很有限的，但是政府的贷款即使是在私人建造住房中也起了重要的作用。①

---

① 阿诺德·J·海德海默，休·赫克洛和卡罗林·泰克·亚当斯，《比较公共政策：欧洲和美国社会变革的政治》（纽约：圣马丁出版社，1975年版），第72—73页以及整个第3章。

教育政策

在前一章中，我们把教育开支当作一项政治输出的衡量标准来对待。由于可以获得有关教育的数据资料，就可能对不同国家中的政策目标、政策输出和政策结果进行比较。教育是福利政策一个重要的组成部分，因为一个国家的经济生产率是同该国人口的技能和知识水平密切相关的。此外，教育方面的资料表明，在小学发展方面扩大投资，同占百分之四十的收入最低的人增加收入份额是密切相关的，而在中学发展方面较多的投资，有助于解释收入份额的增加进入占百分之四十的中层收入获得者的手中。因此，一个国家在发展中小学教育方面如何分派其资源，对其分配模式有重大的影响。① 实际上，差不多在所有社会中，个人在政治和经济生活中的活动有效性都是同其本人的学历密切相关的。

表 12.6 显示了一些国家所制订的政府教育目标，这种目标是用儿童义务教育的年数来表示的。其次三栏所显示的是这个领域的政策输出。我们所用的衡量标准有三种：教育支出总额，与国民财富相比的教育经费，与人口数量相比的教育经费。所有这些足以表明分析分配情况的复杂性，我们也可以把最后一项看作是与需求相比的教育经费，虽然最好应把这些经费同学龄儿童数相比较。不如以上所说明的，某些国家在教育方面的努力，比其他国家要多得多。例如，英国和苏联对儿童就学的要求并不大于法国和西德，但是，相对他们的资源和全体人口中人均需求来说，英国和苏联所花的教育经费支出大大多于法国和西德，与此相似，尽管南斯拉夫比西班牙和墨西哥略穷一些，但按人均计算，南斯拉夫的教育经费是西班牙或墨西哥的两倍多，教育经费在南斯拉夫国民生产总值中所占的百分比是西班牙的三倍多。

但是这里主要的问题是，这些努力所带来的，由表 12. 6 的最

---

① 切纳利等，《随着增长的再分配》，第17页。

表12.6

教育：若干国家中的政策目标、输出和结果

按1965年人均国民生产总值排列的国家	政策目标 1970年义务教育的年数[1]	政策输出测量尺度[2] 绝对数 1965年以百万美元计算的用于教育的开支[3]	与资源的比例1965年教育开支占国民生产总值的百分比	1965年人均教育开支与需求的比例	按1965年人均国民生产总值排列的国家	政策结果 短期结果 1965年5—19岁青少年中就学人数的百分比[4]	长期结果 1965年的识字率[4]	教育水平 1960—1970年25岁以上平均上学的年数[5]
美国	10—12	$36,687	5.2%	$199	美国	87%	99%	12.20
瑞典	9	1,278	6.5	165	瑞典	74	100	8.11
加拿大	8—10	3,039	6.3	155	加拿大	81	99	9.48
法国	10	3,439	3.7	70	法国	73	99	4.36
西德	12	3,832	3.4	66	西德	78	99	—
英国	10	5,094	5.1	93	英国	87	99	9.63
捷克斯洛伐克	9	1,087	4.9	77	捷克斯洛伐克	69	99	5.72
以色列	11	169	4.6	66	以色列	66	90	7.92
苏联	8	22,849	7.3	99	苏联	72	99	8.12
奥地利	9	388	3.6	47	奥地利	70	98	3.16
意大利	8	3,112	5.5	60	意大利	61	92	3.60
日本	9	4,111	4.9[3]	42[3]	日本	74	98	5.86
西班牙	8	244	1.4	8	西班牙	55	87	3.88
墨西哥	6	365	1.9	9	墨西哥	49	65	3.92
南斯拉夫	8	414	4.7	21	南斯拉夫	63	77	4.08
秘鲁	9	100	2.3	9	秘鲁	52	61	1.96
巴西	4	361	1.7	5	巴西	41	61	1.98
埃及	6	254	5.4	9	埃及	43	30	—
中国	—	2,800[6]	3.7	4	中国	46	50	—
印度	5—8	1,002	2.0[7]	2[7]	印度	38	28	0.66
肯尼亚	—	35	4.1	4	肯尼亚	39	23	0.65
尼日利亚	12	84	1.9	2	尼日利亚	25	33	—
坦桑尼亚	7	27	3.6	3	坦桑尼亚	20	18	—

1.《联合国教科文组织统计数字年鉴》(巴黎：联合国教科文组织出版社，1972年版)，第49页起。 2.泰勒和赫德森，《政治和社会指数世界手册》，第30—33页。 3.包括私人部分，约占总数的0.02%。 4.泰勒和赫德森，《政治和社会指数世界手册》，第225—228页，第232—235页。 5.《联合国教科文组织统计数字年鉴》，第49页起。 6.估计数字。 7.包括私人部分，大约占总数的23%。

后三栏中所反映的结果如何，表明第6栏显示了五岁到十九岁的青少年的实际就学比例。这是对教育输出的一种短期衡量标准，虽然这种方法并不能衡量教育的质量(也不能衡量教育经费在全部人口中的分配)。当然，在年龄大一些的青少年层次上，不同的入学年龄要求多少会影响到这些数字，但不管怎样，这些数字还是很有启发意义的。总的来说，人均计算的教育经费和在学儿童的比例之间存在着密切的关系。在人均教育经费方面领先的国家——无论它们是因为总的财富很多而达到领先的水平（例如法国和西德），还是因为主观努力而达到领先的水平(例如英国和苏联)——都表明，它们的在学儿童要占四分之三以上。而在每个学生教育经费平均不到十美元的国家——无论是因为极端贫穷（例如埃及和肯尼亚)，或是因为经费来源有限或主观上没有努力（例如墨西哥和巴西)——都使一半以上的学龄儿童得不到就学机会。

然而，在经费开支和在校儿童的差距之间，也反映了在使用资源上的明显的有效性方面也存在一些差别。例如，日本不仅花费了占其资源相当大的一部分作为教育费用(占国民生产总值的百分之四点九)，而且非常有效地以人均四十二美元的教育费用换得了百分之七十四的儿童入学的结果。在这方面，同意大利、以色列、捷克斯洛伐克和奥地利相比，日本是花钱少而办事多。同样，中国在把其教育经费转换成入学人数方面，也显然要比埃及和巴西有效得多。不过，我们对这些数字也必须特别审慎，因为都是估计数。一项充分的公共政策分析应该既能解释造成开支效率明显的各种因素，又能解释那些导致不同努力程度的政策。①

表12.6的最后两栏说明了教育政策输出对于这些国家的教

① 例如，我们在分析中并没有试图来考察私人教育的作用，而私人教育很可能说明某些国家政府努力的结果和某些成效的原因。例如，根据联合国教科文组织的报告，在美国和西班牙，没有政府支持的私人教育计划贡献了大约为教育开支的20—25%。表12.6中并没有显示这方面的开支。

育事业的结果。倒数第二栏的内容是全国人口中的识字比率，最后一栏则表明二十五岁以上的公民上学的平均年数。美国和英国超过或非常接近于它们各自的义务教育法所规定的平均教育水平。意大利成年人受教育的平均年数是三点六年，而当时规定的受教育年数却是八年。由于五岁到十九岁的青少年中有百分之六十一的人在校学习，看来意大利在改善其教育事业方面将会取得进步。巴西的教育规定和教育经费都比其他国家的低，从巴西人民的教育水平来看，教育的成效也很低。

印度的数字说明了非常贫困的国家所面临的发展问题。虽然法律上规定公民必须至少上学五到八年（最低的年限在印度的各个邦里不同），但印度的人均教育经费非常低，拨给教育的经费在国民生产总值中只占比例很小的一部分。而且在1965年，印度人口中大约还有三分之二的文盲，印度成年人受教育的平均年数还不满一年。象印度这样的国家陷入了一种困难重重的恶性循环之中，这是一个不可避免而又令人沮丧的事实。首先它们是贫穷的国家，而其贫困的部分原因在于人民缺乏教育和没有足够的技术。因为贫穷，即使要达到相当低的人均教育经费的水平，它们也必须花费掉很大比例的国民财富。由于人均教育经费水平低，要使占很大比例的儿童入学，或是要提供很好的教育设施和发展师资队伍都是非常困难的。而且，这些国家不仅面临着教育新一代的问题，而且还面临着提高老一代文化水平的问题。

12.2 公共政策的安全结果

安全和公共秩序

为说明安全领域的政策结果，特别是受管制输出影响的结果，我们挑选了人身和财产安全及公共秩序来加以评述，这是政府活动的管制方面所产生的两个重要后果。前者是人们在社会中人身

表 12.7　　　　1967年若干国家中造成死亡的谋杀案

国　　家	每十万人中的谋杀案
英　　国	1.5
西　　德	2.5
法　　国	1.8
意 大 利	1.9
荷　　兰	0.9
丹　　麦	1.0
挪　　威	0.9
西 班 牙	0.3
瑞　　士	1.6
美　　国	13.8
加 拿 大	3.1
日　　本	2.8

资料来源：根据中央政府统计局《社会趋势》(伦敦，英王陛下文书局，1972年版)，第179页改编。

和财产安全程度的衡量尺度，后者是估量对公共秩序的集体威胁的程度。

尽管现代社会中犯罪和混乱现象普遍增加，但这方面可靠的比较数据却相对地很少。在表 12.7 中，我们对一些国家中的谋杀率作了比较。在美国，每十万人中遭到谋杀的就有十三点八人，这个数字是触目惊心的。然而，美国的谋杀率并没有一些拉丁美洲国家和南非来得高。据另一个资料来源报道说，在哥伦比亚每十万人中遭到谋杀的有三十六点五人(1962 年)；在墨西哥有三十一点九人(1966 年)；在南非，有二十一点八人(1960年)。①

世界大多数国家的犯罪率都在增加。就美国而言，最近联邦调查局的一项报告表明，在过去的十年中各种类型的犯罪几乎增加了三倍(见表12.8)。

① 总统法律实施委员会特别工作组报告，《犯罪及其影响的评价》(首都华盛顿，美国政府印刷局，1967年)，第39页。

表 12.8　1966年—1973年美国每十万人中的犯罪案件总数

1966	1,666.6
1968	2,234.6
1970	2,740.3
1971	2,906.7
1972	2,829.5
1973	4,116.4

资料来源：联邦调查局司法部，《1973年美国统一犯罪报告》(首都华盛顿：美国政府印刷局，1974年)。

据报道，英国的犯罪率也有类似的增长，不过规模较小。这个国家中可提出控告的多种犯罪案件已经从五十年代的年平均约五十万起，上升到自1965年以来的每年一百多万起。而从另一方面来看，法国的犯罪率(不包括违反交通规则这类轻罪在内)，从第二次世界大战结束以来的整个时期内一直保持相对的稳定。

有证据表明，侵犯财产的犯罪比侵犯人身的犯罪增长更快：

> 据报道，1955—1965年的十年中，在法国、意大利、挪威、英国和美国发生的侵犯财产的罪行增加了一倍。在德意志联邦共和国、芬兰、荷兰和瑞典增加了两倍，不过在比利时、丹麦和瑞士则保持稳定。而在另一方面，据报道，侵犯人身的暴力事件却没有显示出一般的趋向，这种暴力事件在英国和美国有所增加，而在比利时、丹麦、挪威和瑞士则有所下降。美国最近的一项报告指出，美国的谋杀率虽然只有某些其他国家的六分之一，但却是芬兰的一倍多，而且比包括加拿大、英国、日本和挪威在内的其他十二个发达国家高四到十二倍；强奸犯罪率是英格兰和威尔士的十二倍，是加拿大的三倍；抢劫犯罪率是英格兰和威尔士的九倍，是加拿大的两倍。严重殴斗犯罪率是英国和威尔士的两倍，是加拿大的十八倍。美国在押犯人同从业人口的比例比丹麦、日本以及荷兰要

高出五倍。①

我们对东欧共产党国家的犯罪率也有一些资料。这些国家的官方报告声称，共产党政权建立之后犯罪率大幅度地下降了。然而，根据这些国家的官方统计数字所报道的情况，犯罪行为在共产党掌权期间有相当大的起伏。在匈牙利，据司法部长报告，侵犯人身的暴行在六十年代末和七十年代初期都有增加，而捷克斯洛伐克的报告表明，1968年之后的镇压时期中，犯罪率也有增加，这可能是由于该时期的情况混乱和政府对异已分子采取了强硬政策两方面原因引起的。共产党社会中的经济犯罪包括挪用公款或资源和盗窃共公财物。根据共产党报纸发表的报告判断，这种类型的犯罪是共产党社会所特有的，而且最近几年在某些共产党社会中这类犯罪一直在增加。②

把这些犯罪率同政府的实际作为联系在一起，就会引起许多问题。首先，我们对所报道的各种趋向的可靠性没有把握。其次，各国统计资料的质量高低不等，而且公共政策又有可能会造成对犯罪的数据资料作有选择的和带有偏见的报道。另外，侦破和报道方面的改进——而不是犯罪本身的增加——也可以解释犯罪率的某些变化。只有当我们能针对这些因素对资料进行调整后，我们才能有把握地说犯罪增加了多少，以及把各国的犯罪记录加以比较。

总的来说，我们手头的资料证明，在近几十年里犯罪率普遍提高，特别是在发达的民主国家中，其中又以美国最为显著——尽

① 联合国经济和社会事务部，《关于世界社会形势的报告》（纽约，联合国，1971年），第222—223页。

② 沃尔特·P·康纳，"东欧的异已分子，紧张状态和现代化"，载马克·G·菲尔德编的《共产党社会现代化的社会后果》（巴尔的摩，约翰·霍布金斯大学出版社，1976年版），第186页起。

管用于警察和法律实施过程的开支的增加。对近几十年来公共安全程度下降的问题，可能会有多种解释。战后的生育景气使六十年代青年人数剧增，而且事实表明，犯罪增加的很大一部分是同这种人口年龄结构变化有关的。另一方面，近几十年中家庭和教会思想教育能力的下降，可能降低了人们对法律和权威的尊重程度。无论原因何在，其结果都是在保障人身安全方面，政治输出和结果之间的差距不断扩大。并且同这种差距联系在一起的是，人们对政府的作为的信任和信心日益降低。

骚乱或自发性集体暴力的发生率，部分是公共安宁的指示器，也是社会中的各个集团有没有能力不以暴力来解决问题的指示器，并且也反映了人民对其政府权威的满意或不满的程度。但是，犯罪的发生率也反映了各国对其人民施加纪律的成功程度，反映了国家给与人民的自由程度，并且也反映了用警察来维持治安的数量和影响范围。此外，骚乱的发生率还应同第八章中有关武装政治攻击的数据联系起来看，武装政治攻击是公共秩序崩溃的一种更为极端的表现形式。

表 12.9 说明了自第二次世界大战以来若干国家的骚乱发生率。看这些数据时必须审慎，因为它们都摘自公开的报纸，而在有些国家里报纸是受到严格控制的，在另一些国家中则保持着相对自由，并且其正确性和报道范围也在各国不同。表内反映的骚乱发生率的变化在各国不同。法国和西德 1958—1967 年的数字表明，骚乱发生率同前十年的水平相比急剧下降，埃及也是如此。奥地利的大部分骚乱发生在 1959 年这一年中。另一方面，在尼日利亚，随着该国“动员前”民主政权的崩溃，骚乱活动以惊人的速度增加。该表还在 1958—1967 这十年期间骚乱活动大大增加的数量中，反映了中国的文化大革命的早期阶段。在美国，六十年代刚发生了一场同黑人反抗和越南战争有关的骚乱大爆发。

显然，可以发现在较大的国家中发生骚乱的绝对数字也较

表 12.9　　若干国家中的国内安全力量和骚乱

按1965年人均国民生产总值排列的国家	1965年每一千名工作人口中国内安全力量人数	骚乱发生数		1958—1967年中每一百万公民中发生骚乱的数字
		1948—1957	1958—1967	
美国	3.5	55	628	3.2
瑞典	2.0	5	5	0.6
加拿大	0.6	6	23	1.2
法国	4.7	108	18	0.4
西德	3.5	67	31	0.5
英国	2.7	25	57	1.0
捷克斯洛伐克	3.8	39	9	0.6
以色列	5.4	28	31	11.9
苏联	2.6	8	36	0.2
奥地利	—	18	18	2.5
意大利	4.6	217	93	1.8
日本	2.3	89	70	0.7
保加利亚	7.3	8	2	0.2
西班牙	3.5	25	40	1.3
墨西哥	—	48	83	1.9
南斯拉夫	3.6	17	2	0.1
秘鲁	2.8	15	26	2.2
巴西	2.6	35	60	0.7
埃及	6.6	66	2	0.1
中国	1.6	72	124	0.2
印度	2.1	164	332	0.7
肯尼亚	2.6	44	49	5.2
尼日利亚	0.7	31	146	2.5
坦桑尼亚	0.2	0	13	1.2

资料来源：泰勒和赫德森，《政治和社会指数世界手册》，第42页起及94页起。

大。虽然表内所列的大多数国家都是大国，但很明显，大量的骚乱集中在中国、印度和美国等几个最大的国家中。在成亿人口中维持秩序并不是一件容易的事。但是，正如骚乱模式的变化所示，国家大小显然不是影响骚乱活动的唯一因素。如表内最后一栏所

显示的，按人均计算，在第二个十年中发生骚乱最多的国家是以色列、肯尼亚、美国、奥地利、尼日利亚、秘鲁、墨西哥和意大利。在对有关的数据资料和以相对数和绝对数说明的骚乱原因及其影响这两方面进行多国比较时，必须持慎重的态度。

通过表12.9的第二栏和最后几栏的比较，就可以说明安全输出与公共秩序结果之间的关系的复杂性。美国和西德拥有与各自人口相比同等的安全力量，但在1958—1967年间，美国发生骚乱的水平和发生率几乎是西德的六倍，以色列拥有大规模的安全力量和按人均计算的最高骚乱发生率，而英国国内安全力量相对很小，骚乱发生率却很低。在捷克斯洛伐克、保加利亚和南斯拉夫这些共产党国家中，安全力量的规模相对很大，因而骚乱发生率很低。因此，看来公共秩序并不完全同这些国家中警察力量的大小相联系。社会和政治秩序的特征似乎是重要的因素。印度、肯尼亚、尼日利亚、秘鲁和美国的种族分割，可以在某种程度上有助于说明骚乱发生率很高的原因(见表1.1和第七章中的论述)。

假如我们的数据资料包括最近几年的情况，那么英国的数字将表明，尽管国内的安全力量人数在增加(由于在北爱尔兰地区使用了军队)，但骚乱的水平和发生率也急剧上升。收入水平、经济增长、分配公平等以及政权对自由的总的控制模式也都有关。捷克斯洛伐克(1968年以前)、保加利亚和南斯拉夫的骚乱发生率很低，部分原因必须以这些国家的政治结构来解释，这些国家对公众反抗行为和抗议活动严加惩罚，除了使用警察力量之外，还通过其他组织和机构(特别是共产党组织)来控制持不同政见者。①

① 有关骚乱活动和其他形式的"集体抗议"活动形成原因的系统和深刻的分析，可见道格拉斯·A·希布斯，《群众政治暴力》(纽约，约翰·威利出版公司，1973年版)。希布斯发现，种族歧视、经济增长率低和非共产党式的中央集权政权，再加上国家人口的规模，这些都是同他最后的模式中暴力形式的集体抗议活动程度较高有关的重要变数。希布斯的分析包括了所有的国家，而不仅仅是我们归纳的几个例子。

政治自由

我们已经说明，在独裁的政治体系中，骚乱活动发生率之所以很低，在某种程度上说是镇压反对派和持不同政见者的结果。表12.10 中显示了对政治反对派实行管制的程度，该表是以达尔对许多国家"政治反对派的机会"所排的序列为基础的。达尔的序列是基于对下列情况的估计而确定的：(1)建立和参加各种组织的自由；(2)言论自由；(3)选举权的范围；(4)政治领导人争取公众支持的竞争权；(5)从不同来源获得消息的可能性；(6)得到自由和公正选举的可能性；(7)依据选票和以其他方式表示的公民选择倾向建立作出政府政策的机构的可能性。应该注意的是，在许多情况下，这些估计依据的是法令和法规，而不是压制性统治的实际执行情况。在序列中高的意味着对政治反对派的活动管制少，以及公民享有最大的从事政治反对活动的机会。从序列的第1到第8，达尔自己指定的类型是"多元政治"。在序列中低的意味着对结社自由、通讯自由、请愿自由和政治参与自由有很大的限制。

只要从表12.10的序列中这一栏自上往下看，显然可以发现，排列这些序列的某些区别界限的正确性是很成问题的。把尼日利亚这样一个非严格意义上的第三世界独裁政权排在与苏联差不多低的"政治反对派活动的机会"序列里，这就忽视了这两个国家在干预社会的能力和动员民众的效率上存在着的巨大差别。同样，把巴西实行压制的程度概括为比埃及低得多，也会使人对这样的衡量提出疑问。把南斯拉夫同苏联归在一起也相似地很成问题。发达工业民主国家的序列高低和发达的共产党国家序列高低之间的巨大差别，可能反映了用来确定多元政治排列序列的较大正确性。达尔用于那些在政策、正式的组织和政策执行之间存在相当密切的协调关系的国家的排列似乎较为正确。

表 12·10　　六十年代后期若干国家中从事政治反对活动的机会

按1973年人均国民生产总值排列的国家	从事政治反对活动的机会
美国	高
瑞典	高
加拿大	高
西德	高
法国	高
日本	高
奥地利	高
英国	高
以色列	高
捷克斯洛伐克	很低
意大利	高
苏联	很低
保加利亚	很低
南斯拉夫	很低
墨西哥	中等
巴西	低
秘鲁	低
埃及	很低
尼日利亚	很低
坦桑尼亚	很低
印度	高

资料来源：根据罗伯特·A·达尔，《多元政治：参政与反对》（纽黑文：耶鲁大学出版社，1971年版），第231页起改编。达尔提出了31种从事政治反对活动机会的高低类型，我们在这里只是简单地把属于第1到第8种的归为高的一类，把属于第9到第16种的归为中等的一类，把属于第17到第24种的归为低的一类，把属于第25到第31种的归为很低的一类。

12.3　国际实际作为的结果

对于政治体系的国际行动的结果，必须先作两点重要的介绍说明。第一点涉及相似性：在分析国内实际作为中使用的输出类型和结果类型，同样也适用于分析国际上的实际作为。国际舞

台上的政治体系也相互提取资源，在彼此间分配产品和服务，从事强迫他国（和受他国强迫）的活动，以及开展相互间的交流。这些输出同国际领域里的福利和安全结果有关。然而第二点说明却同上面一点形成鲜明的对照：国际范围内的输出和结果之间的关系，较之国内范围内的关系要不明确和微妙得多。虽然现实情况同合理的期望还有差别，但一个民族国家的权威扩展到其国境线上这一点是确定无疑的。在国内环境中，缴纳税款，根据法律得到某种利益，服从管制性的法令都是合理的期望。但是在国际领域中，尽管可以呼吁遵守道德标准，可以制定和通过国际法规，但这些都不具有国内法那样的约束性，也就是不可能期望这些法规能起强制作用。我们可以用一个古老的船的比喻来形容国家，如果一艘驶进国内港口的船只上的舵手必须与其水手们的技术可靠性和风浪的不可测抗衡的话，那么驶进国际水域，他就不仅要与致命的脆弱性和变化无常的自然界抗衡，而且还要提防其他船只和水手——其中有些千方百计地想使他偏离航线，有些则笨拙地挡住他的去路。对人类事务的悲剧性的讽刺，最明显地反映在制订和执行外交及安全政策时的意图和结果背道而驰。

在国际舞台上，各国追求的结果与福利和安全相关——在国际贸易、援助和投资上占得有利的份额，以及在安全和权力上占得有利的地位。除了这些自我中心的目标外，各国还可能想建立国际准则和提供各国间比较公正的福利分配及对国际冲突得到花费较少和较有秩序的解决办法的各种机构。

各个政治体系之间在军事、经济、政治外交和其他交往构成了国际相互作用的结构或体系。在这个结构中，某一个国家的一套特定的交往可称作是该国的角色。一个国家的角色，可根据该国相对所具有的优势（如“强国”这个概念就含有这个意义）来解释，也可以进一步按照各国在各种类型的相互作用上的侧重点来概括。优势是由军事强制、经济渗透以及政治或意识形态渗透的

某种组合构成的；与以相似，从属或依附也是采取相互作用的形式：军事上受威胁或被占领，政治上遭破坏，经济上受剥削，或意识形态上受影响。“势力范围”或“国家集团”和“势力圈”之类的概念，就意味着这样的支配国和从属国所构成的国际体系中的次体系。过去二十年中，存在着以美国和苏联作为居支配地位的相互竞争的强权，而世界大多数国家都不得不以某种方式与之发生关系的国际两极体系，在这期间已经发生了脱离这种体系的形势。今天取而代之的是多极化的日益发展和集权程度不断减弱的趋势。

交往类型重点的转移所产生的结果，可能同国家间支配和从属关系模式的变化同样重要。在和平和缓和时期，外交、经济和通讯交往的重要性的频率明显增加，有关的国家在其管制输出中都减少使用强制手段。相反，战争或局势紧张时期则以安全外交、军事动员、心理战等等为特征。而革命时期的标志，是意识形态上和政治上的颠覆性交往和公开使用强制手段。

福利

在分析国际政策中的福利结果时，我们感兴趣的首先是一个国家的提取和分配的净差额，其次是这个国家在这些交往中受人支配的程度。在第十一章中，我们曾讲到一些国家接受美国和苏联援助的总额，以五亿美元为起点。虽然非洲国家获得的援助额较小，但这些援助占据了这些非洲国家所能得的资源的较大比例。但是，一国的国民生产总值中可归因于外援的比例，可以使人们得出关于依赖的一种错误印象。六十年代中期，中国为了实行自己国内和国际的政策方针，放弃了巨大数额的苏联援助。与此相似，四十年代末期，南斯拉夫为了独立自主，准备丢掉苏联的援助，并准备接受苏联进一步升级的敌视。南斯拉夫发现可能转向美国去得到大量的援助，而同时仍然保持一个中立的外交政策。而且

正如我们已指出的，象印度和埃及这样的国家都能够从两个超级大国那里得到外援。这样，它们设法从国际环境中以外援的形式成功地提取了大量资源，而同时又没有放弃自主权。很明显，外援是一种对它们有利的福利结果。

表 12.11　　若干国家的国际经济作为

按1965年人均国民生产总值排列的国家	1965年对外贸易占国民生产总值的百分比	1965年出口商品的集中程度	1965年出口接受国的集中程度
美国	7.3	0.08	0.07
科威特	67.2	0.88	0.16
瑞典	42.3	0.09	0.09
加拿大	24.8	0.08	0.36
法国	21.7	0.06	0.08
西德	31.5	0.10	0.07
英国	29.1	0.09	0.05
捷克斯洛伐克	47.1	—	0.17
以色列	33.5	0.20	0.07
苏联	9.8	—	0.07
奥地利	39.6	0.07	0.12
意大利	25.2	0.07	0.08
日本	19.7	0.09	0.09
保加利亚	67.5	—	0.29
西班牙	22.5	0.14	0.08
墨西哥	13.9	0.09	0.31
南斯拉夫	27.0	0.07	0.07
古巴	61.7	0.75	0.25
秘鲁	32.5	0.17	0.17
巴西	11.8	0.25	0.13
多米尼加共和国	23.3	0.35	0.67
埃及	32.7	0.37	0.08
中国	6.0	—	—
印度	9.1	0.17	0.10
肯尼亚	46.6	0.23	0.09
尼日利亚	31.4	0.18	0.20
坦桑尼亚	42.1	0.23	0.09

资料来源：泰勒和赫德森，《政治和社会指数世界手册》，第 366 页起。

注：集中程度的指数反映了全部出口价值主要由少数几个大宗产品来支配，或是只是出口到很少几个国家。从技术上讲，指数是根据$c=\Sigma pi^2$的公式计算出来的，pi是出口品全部价值中由i个商品或国家所决定的比例。

另一个至关重要的福利领域是外贸的数量、构成和模式。表12.11报告了1965年所选国家的一些贸易统计数字。在表的第二栏里，我们报告了外贸的数量在国民生产总值的所占的百分比。这个比例指出了各个国家对国际市场和供应来源，以及对国际经济情况的依赖程度。依赖程度较大的国家对其自身福利的控制也较小，因为他们的经济更快和更多地受到国外变动的影响。表内的第三栏测量了一个国家对少数几个甚至一个出口产品或商品的依赖程度。此外，这种对集中程度的衡量也是反映一个国家国际依赖的因素，因为一个国家沉重地依赖于一、二种出口商品，会受到这些特定的商品市场的特殊波动的影响。最后，表的最后一栏通过指出一国的出口价值在多大程度上取决于该国同少数几个国家的贸易。无庸置言，一个在很大程度上依赖外贸，依靠少数几种出口商品和单一的出口市场的国家，其依赖性确实是很大的。多米尼加共和国和古巴就体现这多种形式的国际依赖。古巴的对外贸易占其国民生产总值的一半以上；它的对外出口集中于一种商品：糖；而且这种出口的大部分都进入一个单一市场：苏联（保加利亚也显示了相似的模式，尽管出口的商品不同）。虽然多米尼加共和国的对外贸易仅占国民生产总值的四分之一左右，但它的出口也是单一商品，糖，而且大部分出口到一个单一市场，美国。

在另一极端上，是象美国和苏联这些不受支配的国家。这两个国家的经济重点绝大部分在国内。它们出口的产品是多种多样的，市场也很分散。加拿大和墨西哥这两个国家的出口，有三分之一以上要依靠美国市场，因此它们特别容易受美国经济波动和对外贸易政策的影响。而在另一方面，科威特和埃及则特别依赖于特定的商品市场——石油和棉花。

出口依赖于单一产品就很容易因为某些商品供求的变动而受打击。价格上升时大发其财，价格下跌时损失惨重。石油卡特尔

(石油输出国组织)的例子表明,在那些需求量很大,而又相对不易变动的商品定价问题上国际的共同勾结,能够使某些国家把这种依赖性变成大占便宜。在原料日益短缺的时代,对于那些在国际贸易中只能提供原料的落后国家,我们需要改变自己原先的看法,不能再认为这些国家注定要依赖工业强国并受它们的剥削。依赖问题在很大程度上取决于某类商品重要到什么程度及其分配,取决于能否获得这种商品的代用物,以及取决于这种商品的主要生产者是否有能力利用它们从这种资源的控制中得到好处。

七十年代的能源危机,也显示了现代工业经济是怎样地依赖于外国的石油供应,特别是对来自中东的石油。在日本和法国这样的国家里,经济增长率和通货膨胀率受到石油价格上涨的严重影响,而且许多国家的中东政策也都受到盛产石油的阿拉伯国家的影响。

近些年来,学者们关于第三世界国家的依赖性所造成的政治、经济和社会后果的著作很多。六十年代美国倡导的经济发展运动现在受到了广泛的批评,被指责为实际上主要是提取性的,搞得第三世界社会畸形发展,面目全非,并且使第三世界国家的经济状况和分配模式绝对恶化。在这个剥削第三世界的过程中,发达的资本主义国家,特别是美国,以及以美国和西欧为基地的多国公司则被认为是罪魁祸首。

但是,发达国家和第三世界国家之间经济相互作用所产生的政治、社会和经济后果,还没有被人充分理解。在亚洲、非洲和拉丁美洲国家中间,经济的增长率和模式很不相同。不论在大多数第三世界国家中的国民生产总值有多大的增加,由于人口增加,按每人平均计算的国民生产总值已被降低。第三世界国家的现代化往往造成"两重社会",在这些国家,一方面具有凭借外贸和外国资本的发达的现代部门,另一方面又具有残存的乡村农业部门,它从现代化中,即使有所得益,也是微乎其微。但是,有关外国投资在第

三世界中的作用问题是相当复杂的，远不是“依附”理论中所描述的那种简单的、剥削的情况，当然也不是多国公司散发的小册子中所讲的一片好心肠的情况。①

安全

各国用于外交和安全政策的人力物力开支，各国推行外交和在国外进行的秘密行动——换句话说，各国的国际安全输出——都具有必须明白区分的动机和效果。就外交政策制定者的动机而言，他们的目的可能是侵略性的，防务性的，或是为了建立新的国际机构和准则。许多小国都想使自己的国际输出纯粹是防务性的，它们维持军事力量和从事外交都仅仅是为了这个目的。两个典型的中立国家——瑞士和瑞典，成功地获得了同这些防务性动机一致的政策结果。其他一些小国也有类似的防务性目标，但它们是通过与大国结成外交和安全联盟来追求这些目标的。例如，北约国家同美国结盟，东欧国家同苏联结盟。在这些情况下，安全动机和结果之间的联系，就很受国家集团中起支配作用的强国的政策的影响。

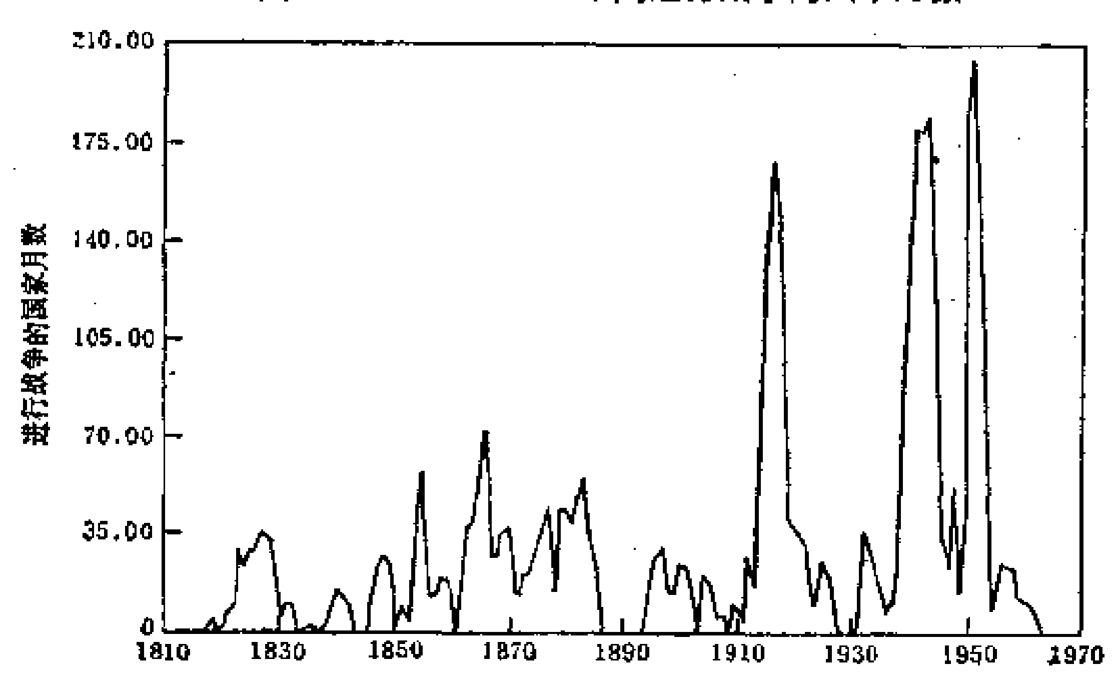
一般来说，外交和安全决策只是部分地受单独一个国家的控制。一个国家最初进入国际政治时，其目标可能是防务性和安全性的，但是它也可能遇到另一个侵略性的国家，因而被迫从事侵略性的行动以维持本国的安全。甚至象纳粹德国这样明确具有侵略性的国家，也必须把它的政策说成是对其他侵略国家或潜在的侵略国作出的反应，以此向其人民证明这些政策的合理性。苏联入侵捷克斯洛伐克的理由，据说是因为存在资本主义向社会主义地区

---

① 有关在互利基础上向拉丁美洲国家输出外国资本的问题，艾伯特·赫希曼作了一个有趣的论述，见他的《对希望的偏见》(纽黑文，耶鲁大学出版社，1971年)，第225页起。

渗透的威胁；美国入侵古巴、智利和多米尼加共和国也相似地被说成是出于防务目的。因此，一项防务安全政策（例如以色列的情况）可能变成侵略和征服；而一个相对来说无辜的旁观者（例如黎巴嫩）则遭到蹂躏和侵袭，被拖进了同它自身的政策几乎没有什么关系的结果之中。

图 12.2　1816—1965年间进行战争的国家月数



资料来源：摘自J·P·辛格和M·斯莫尔，《战争的报酬，1816—1965》（1972年版），第209页，征得约翰·威利父子出版公司的允许重印。

从历史上看，在国际政治中政策和结果之间的这种固有的冲突关系，周期性地引起了规模和破坏性不断扩大的战争。图12.2中的数字在一定程度上说明了这种情况。该图表明了从1816年一直到1970年这一时期内战争次数增加的趋势。战争的次数是根据这一个半世纪来每一年中各国彼此交战的月份总数来测定的。曲线的高峰是在本世纪中，这反映了第一次世界大战、第二次世界大战以及朝鲜战争时多国参战的规模。卷入战争的国家数，以及卷入战争的时间，当然是同从士兵和平民伤亡人数以及战争

表 12.12　　1816年—1965年若干国家的战争经历

按1965年人均国民生产总值排列的国家	各国在国际体系中的年数	战争的次数	总阵亡数	每年的阵亡数
美国	150	6	608,000	4,059
瑞典	150	0	0	0
加拿大	46	2	39,610	861
法国	148	19	1,943,840	13,134
西德(包括普鲁士)	141	6	5,353,500	41,181
英国	150	19	1,295,280	8,635
捷克斯洛伐克	42	1	2,000	48
以色列	18	2	3,200	178
苏联	150	15	9,662,560	64,417
意大利(包括撒丁岛)	150	12	759,500	5,063
日本	99	7	1,365,300	13,791
西班牙	150	9	180,900	1,259
墨西哥	135	3	19,000	141
南斯拉夫(包括塞尔维亚)	85	5	88,500	1,041
巴西	140	3	101,500	725
埃及	29	2	5,000	172
中国	106	8	3,110,500	29,344
印度	19	3	5,000	263
肯尼亚	3	0	0	0
尼日利亚	6	0	0	0
坦桑尼亚	5	0	0	0

资料来源：辛格和斯莫尔，《战争的报酬》，第275页起。
注：这些数字并不包括内战。

对财产、资本和资源的实际破坏程度计算的战争代价密切相关的。

表 12.12 部分地显示了这些战争代价的负担。该表说明了自 1816 年维也纳公约签定以来（从那时起可以说现代民族国家体系开始了），或是 1816 年后一些国家相继独立以来，部分国家在战争中伤亡的人数。表内所列的数字，既有某个国家在整整这一时期内的死亡人员总数，也有以年计算的死亡人数。

我们所列的年阵亡人数的这些国家，都是图 11.8 中所包括的。我们把阵亡人数，连同作为国民生产总值中所占百分比的军事开支以及对外交活动的衡量一起，看作是这些国家付出的国家安全代价之一。随着时间的推移，安全政策的这些代价已逐步上升。大多数的阵亡人数都集中在二十世纪，而在表内没有反映出来的代价——相对来说是偶然造成的平民死亡人数和物质破坏情况——上升的速度甚至更快。随着核武器的发展，大规模战争对生命和财产的破坏将比以前大得多，而且战争中的杀伤也将更加漫无目标。因此，已经不可能再把战争的人力和物力支出简单地看作安全输出了。输出大大压倒了结果，而且实际上已变成了结果。大规模的战争——以及有可能引起战争升级的小规模战争——同决策者的动机之间已经不再存在一种有意义的关系了。"恐怖均势"的概念就说明了这种想法。根据这种概念，由于核大国惧怕战争可能会失去控制，带来完全非理性的后果，可能会灭绝参战国和无辜的非参战国中很大一部分人口，从而不敢发动战争。

安全输出同结果之间的紧张关系还可用"设想不堪设想的事"这句话来说明，以及用"百万人死亡"这种新的人类战争代价的计量单位来说明。如果把表 12.12 变成核战争后的统计表，那么这种新的计量单位将会是很适用的。因此，我们感到很有理由要再重复一遍，这些数据不仅可用来测量输出，也可用来测量结果。正如图 12.2 所表明的，直到 1914 年为止，战争的发生率和次数似乎都同公共政策有某种关系。1814 年打败拿破仑而获胜的同盟认为，以长期连绵不断的反拿破仑战争为代价——鲜血和财富——换取根据维也纳条约重建欧洲这样的结果是值得的。俾斯麦统治下获胜的普鲁士，可以把十九世纪中期的普奥战争和普法战争，看作是为在普鲁士统治下统一德意志所付的合理代价。然而，人们可能已经注意到，普法战争在某种意义上是第一次世界大战的前奏曲，而第一次世界大战则是第二次世界大战的前奏曲，那时以战

争为手段和为结果之间的界线已绷得很紧了。由于第二次世界大战结束时核武器的发展和使用，大规模战争同国家安全目的之间的这种关系可以说已经断掉了。

然而，即使实际诉诸大规模战争的做法被当作是不堪设想的，但是用于军事的预算分配，用途更广的核武器的发展，以及这类军事手段的部署，仍然是那些意在维持或改变一种本来就不稳定的恐怖均势的国家的国际安全政策的重要组成部分。旨在减少使用这些核打击能力危险的国际裁军努力，目前只处在试验和摸索阶段。

12.4 反馈的比喻

反馈这个概念是首先由戴维·伊斯顿和卡尔·多伊奇用于政治研究的。近年来，这个概念已普遍用于政治现象的分析。多伊奇所用的比喻是一个"伺服机构……一个对输入信息作出反应而产生行动，并且在新的信息中包含自身行动结果的通讯网。通过这些新信息，这一通讯网改变本身以后的行为"。[①] 我们在图12.3中提出的模式是：政治体系的输出，同国内其他体系和过程(例如经济)的输出以及同国际体系的输出结合在一起，"通过"政治文化而成为结果。政治文化对于结果的影响决不是无足轻重的。公民对政治体系的权威性输出是否服从，在一定程度上就取决于一国人民的"服从倾向"。缴纳税款，遵守法律，愿意在战争中作出牺牲，这在很大程度上同全体人民或某些集团中通行的感情、价值观和其他态度有很大关系。

这些输出的政治文化倾向结合在一起并产生结果之后，又再

① 戴维·伊斯顿，"政治体系的分析途径"，载《世界政治》第9期(1957年4月)，第383页起；卡尔·多伊奇，《政府的神经》(纽约，格兰科自由出版社)，第88页起。

一次通过政治文化，产生反馈。一个政治体系的国际活动的结果可能是国际紧张局势的加剧，或是要求人民作出牺牲的战争。人民对这些结果作出的反应，由于他们的国家忠诚感的深度和强度不同而有很大的差别。在这种情况下，可以认为一个政治体系正在汲取与国家认同意识并与某个立宪政权，或是掌握这个政权的某个权威人物有关的支持储备。这种对于国家、政权和权威人物的支持储备可能总有一天会汲取殆尽，从而导致政府实际作为不断下降，或者使政府实际作为的代价不断增加。因此，政治文化在过程的这两个阶段——当输出变成结果时，以及当结果变成反馈时——影响着政治体系的实际作为，而政治文化本身也可能在这过程中发生变化。

图 12-3 反馈比喻

政治体系输出 →政治文化→
国内经济和其他国内过程输出 →政治文化→ 结果 → 政治文化 → 通过信息渠道和通讯传播工具反馈 → 对体系、政权和权威人物的支持反馈
国际体系输出 →政治文化→
对官僚机构、政治领导部门、立法机构、政党、利益集团的要求反馈

由这些过程所产生的要求反馈，可能是针对一个或几个政治过程结构，如针对官僚机构、政治领导部门、议会、政党和利益集团。这些机构对要求如何反应，会影响到某些公职担任者或某些机构积累的支持储备，或影响到自然归并入整个国家或整个政权的“合法性帐册”的支持储备。第二次世界大战中，英国国家和议会制政权能够在由几个世纪来政府实际作为所积累的合法性储备中汲取很大力量。但是英国最近的发展表明，这种储备并不是取之不尽的。在第二次世界大战中，苏联的领导人发现，苏联的支持储备是与俄罗斯民族主义相联系，而并不是与布尔什维克党或斯大林政

权相联系的。美国某些政府机构——总统职位、国会和法院——所拥有的声誉和信任，类似地也随着其实际作为而变动。罗斯福离开总统职位时留下了支持储备，而尼克松则把储备消耗殆尽。

正如我们在第六章中指出的，反馈还受到它们所通过的消息渠道和通讯传播工具的具体特点的影响。消息渠道和通讯传播工具明显的不同在于，前者指政治官员和精英人物之间的直接的消息网，后者指诸如报纸、电台这些较为公开的渠道。例如，美国各届国务卿，不仅通过“外交邮包”，而且还通过一般的消息传播工具接到对其外交政策效应的报道。这些渠道和通讯工具对于结果的报道，可能多少有点准确性，也可能多少有点偏见。

只有着手考察政治文化把输出变成结果，把结果变成反馈中所起的作用时，才能清楚地看到政治实际作为的象征方面的重要性。政治角色的承担者——政治精英人物——不断地在彼此之间，以及同公民集团或全体公民进行交流。他们所说的大部分内容，包括其他精英人物或公民为什么应该服从法律，或者应该支持公共政策及其实施。为了规劝和说服公民采取某种所需的行为，领导人都求助于文化价值观、感情和信仰。政治精英人物的象征性输出也可能诉诸过去，作为动员人民支持当前公共政策路线的一种方法，也可能用承诺自己的行动将同传统作为或同意识形态理想保持一致的方式，号召人民走向未来。

我们用一个经济上的比喻来证明象征性作为的重要性也许再清楚不过了。可以这样说，一个政治体系既有一本“现金帐目”，又有一本“资产帐目”。在战后初期，西德似乎根本没有什么资产帐目，它所获得的合法性只是基于经济上的实际行为。最近的材料表明，西德的公民仍然倾向于把波恩体系看作是立足于短期的现金帐目的基础上，尽管迹象表明，西德的资产帐目正在增加。

如果有资产帐目存在的话，杰出的象征作为就是在用正确的暗示来支取这些资产帐目。如果没有资产储备的话，它就会诉诸

于集团利益。没有资产存在的话，政府实际作为的代价可能会高，而领导人的行动自由的程度也就低。公民以精打细算，讲究实际的计算来比较成本和收益，强烈地提出自己的要求，并把自己的支持保持在一定限度内。在过去的十年中，在整个西方世界似乎都发生了类似这种心理资产枯竭的情况。（见第二章）

13 发展的政治经济

在前几章中，我们使用了政治发展一词，来指在社会经济现代化较为广泛的环境中已经和正在发生的一系列相互关联的政治体系、过程和政策的变化。政治发展一方面是社会经济现代化的结果，但它另一方面越来越成为现代化的原因。①

经济意义上的现代化，是指生产率的增长和经济收益更为平等的分配。在社会意义上说，现代化则是指许多相互关联的变革。诸如卡尔·马克思、马克斯·韦伯、埃米尔·杜尔克姆、弗迪南德·陶艾尼恩和塔尔科特·帕森斯这样的社会理论家早些时候都对这种变革作过详尽的解释。现代化的这些经济和社会方面，包括劳动分工的扩大和社会结构分化的发展；都市化；工业化；教育和大众传播工具的普及；以及健康状况、福利和社会公共设施的改善。

---

① 参阅塞缪尔·P·亨廷顿和J·I·多纳格茨在“政治发展”一文中对有关政治发展的著作所作的出色评论，载弗雷德·I·格林斯坦和纳尔逊·W·尔斯比，《政治学手册》第3卷，第1章（波士顿，艾迪生一韦斯利出版公司，1976年版）。当然，正如我们在前几章中所强调的，政治发展在某种程度上也在诸如历史上著名的官僚帝国这样的政治体系中，以及应付多种多样的挑战，实现其各种目标而出现（特别可参阅本书的第三章）。

政治发展所概括的具体内容，首先是那些有能力在国内外环境中制订并执行集体目标的专门的政治行政领导部门产生和政府行政机构的兴起。其次是用以表述政党、利益集团和通讯工具这类广泛从事利益表达和利益综合活动的机构的兴起。它们是为把人口中的各个集团同上述制订目标的结构相互联系的目的服务的。虽然政治发展和社会经济的现代化过程交互影响，但从历史上看，政治发展往往成为更大规模的现代化过程中的中心过程。因此，从第一个实现现代化的国家——英国来看，革新创举大多来自社会和经济，政治体系起了一种推动的作用。在欧洲大陆西部第二批发展的国家（譬如法国和德国）中，政治体系在经济和社会的现代化中发挥了更为重要的作用。而在后来成功地实现了现代化的国家中，如苏联和日本，政治的作用往往占了主导地位。

13.1　政治发展的逻辑

图13.1提示了政治发展的各种成分和各个层次相互关联的方式，这就是说，所想达到的社会政治目标或结果——诸如国家安全和扩张，经济增长和社会福利，以及自由——通常需要更多的管制、提取、分配和象征的输出。这些比较多的输出和结果转而依赖于发展更加专业化的和有效的过程，以制订政策和执行政策，以及表达利益和综合利益。而这些专业化过程又有赖于结构和文化的变化：首先是政治结构中分化出各种专门的角色，诸如行政部门、文官机构、政党、利益集团和大众传播工具；其次是与这些角色相适应的社会上的价值观、态度和技艺，特别是服从法律的意愿，参与政治的倾向和对福利的期望等的广泛普及。

尽管具体的关系取决于有关的目标、环境条件和现存的结构，但一般的逻辑似乎很清楚：没有输出就无法形成结果；没有过程就无法产生输出；没有结构和文化倾向就无法形成过程；最后，没有

图13.1　政治发展的过程：功能性的模式

公民和政治精英人物的新需求和/或新目标 ⟹ 实现新目标的政策发展 ⟹ 制订政策，执行政策，并维持政治支持和资源支持的过程发展 ⟹ 建立必要的结构和文化基础的体系发展

新的结果		新的输出		新的过程		适应
公共安全和秩序	要求 ⟹	管制性	要求 ⟹	政策制订的专门化	要求 ⟹	录取人员进入和建立分化的结构
经济增长		提取性		政策执行的专门化		行政领导部门
福利		分配性		利益综合的专门化		官僚机构
自由		象征性		利益表达的专门化		政党
国际安全和福利						利益集团
						大众传播工具
						通过社会化进入并建立世俗化和支持性的文化
						服从和合法性
						认同意识
						参与倾向
						对政策的期望
						把专门化和相互依存的角色结成一体的交流联系

注：双箭头表示政治体系各个层次所需的必备条件，并不表示先后次序。

适当的录用和社会化，就无法发展或维持这些结构和文化倾向。图13.1中用图解法所示意的逻辑是一种“同步”逻辑，即设想这些部分是同时形成，并且是互相支持的。尽管这个模式详细说明了这些体系部分、过程部分和政策部分在发达社会中的相互依存关系，但却没有告诉我们这些部分在历史上是如何发展起来的。

图 13.2 政治发展的阶段：先进的工业化民主国家

体系发展		过程发展	政策发展			
结构分化		政策制订的专门化	输出		结果	
政治行政领导部门		政策执行的专门化I	管制性的		公共秩序与安全	
官僚机构	I	利益表达的专门化II及	提取性的	I	经济增长	I
政党组织	II	利益综合的专门化III	象征性的			
利益集团			分配性的			
大众传播工具	III					
文化现代化					自由	II
服从和合法性	I			III	社会福利	III
对国家的忠诚						
参与倾向	II					
对福利的期望	III					

在图 13.2 中，我们试图解释西欧的历史，并用图表的形式表示了西方发达的民主国家是如何发展其政治体系的。这是一个长达最近四个多世纪的适应过程。在这个过程中，个别的问题和挑战曾发展到白热化的程度，而后才得到各别的、部分的解决。我们称之为阶段 I 的发展发生在“专制主义时代”——在西欧形成国家和民族的时代，时间约从十六世纪初延续到十九世纪。这一过程以十六世纪至十八世纪的王朝战争、国际战争和宗教战争的严峻考验开始。都铎、波旁、霍亨索伦、哈布斯堡、罗曼诺夫及其他的君王之所以能成功地进行扩张并保住权力，是因为他们发展了处于中央控制之下的有效的军事和警察力量，并且获得了用以支持这

些力量所必需的经济手段。换句话说，这些国家和民族的缔造者所追求的结果就是建立和扩大政治控制，以及繁荣的经济，以便从中汲取力量来维持和扩大这种控制。从这些目的出发，他们设立了内阁和议事会，以确定目标，制订政策，建立军事和警察组织，并且设立了文官行政机构。这一机构是为支持上述的组织和目的而提取资源、保证给养和管制行为所必需的。

虽然我们把历史事实过于简单化了，但基本的观点是，大约到了十九世纪中期，西欧的民族—国家和商业—工业经济已经确立，而且当出现了集中的政治权力和可分享的物质资料时，参政（分享权力）阶段和分配（分享福利）阶段就得到迅速的发展。图 13.2 中的阶段II和阶段III表示了历史上十九世纪和二十世纪交叉发生的参与革命和福利革命相关联的结构—文化变化、过程专门化以及各种输出和结果。① 例如，在阶段II上，西方国家在结构方面产生了政党组织、利益集团和大众传播工具；而在文化方面则产生了人民对参政的期望以及各种技艺。这些变化使社会集团有可能以这样一种方式来表达和综合自己的利益，即参与政策制订和政策执行，制造对自己有利的分配输出，以及促成自由和福利结果。

西方各国处于专制主义时代达两个多世纪，处于“民主化时代”达一个半世纪，处于“福利时代”达一个世纪。新兴国家必须设法把这三个时代缩短为一个。由于有现代国家的范例，这些新兴国家在建立起有效的中央决策机构和形成促进民众参政的组织之前，就受到了要求为民众参与决策开放渠道的压力。此外，由于有现代经济的范例，新兴国家在具备生产福利——资本产品、管理才能、劳动技艺——的能力之前，也受到了要求分配物质福利的压

① 有关西欧和第三世界中政治发展和现代化的详细讨论，可见西里尔·布莱克的《现代化的动力》（纽约，哈珀—罗出版公司，1966年版）；查尔斯·蒂利编，《西欧民族国家的形成》（普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1975年版）；伦纳德·宾德等编，《政治发展中的危机和顺序》（普林斯顿，普林斯顿大学出版社，1971年版）。

力。毫无疑问，当今世界中的国家建设和政治发展，处在这些同时产生而又相互冲突的要求所造成的压力之下，必须采取不同的比重。集权的需要同分权的要求相冲突；① 提取资源同经济增长以及进行投资的需要又同增加福利的要求相冲突。在当代世界中，一个有效的国家建设战略，必须设法调解政治集权同分权、经济增长同分配之间的这些冲突。

13.2 作为政治—经济过程的发展

第三世界中出现的政治体系类型，与解决上述冲突的不同的政治一经济战略有关。国家建设和经济建设按理先于政治参与和物质分配，因为分享权力和福利首先要有权力和福利可分享。

但是，第三世界国家还无法按照这一逻辑自如地应付由这种发展的辩证法所带来的冲突。它们已进入了由政治上有能力和经济上发达的民族国家所组成的国际社会。在这个国际社会中，参政和福利是突出的政治问题。因此，尽管发展的逻辑意味着国家建设和经济建设要先期进行，但发展的政治却迫使第三世界国家同时面临人们对于参政和分配的要求及期望。从某种意义上说，对于分配的要求和期望是最为迫切的。在不发达世界和发达世界的许多对比因素中，最明显的一点是不发达世界比较贫困。希望消除或缓解这种状况，是刺激第三世界政治发展的最强有力的动机。

在开始讨论有关第三世界发展的政治一经济时，先详细谈谈分配增长过程的要求也许不无益处，因为至少可以在一定程度上把政治因素看作是实现该目的的手段。一旦把握住一个分配性经济增长过程的政策要求的性质，我们就能把第三世界的各种政治体系看作是涉及对付以上挑战的不同步骤和侧重点的发展战略。

---

① 见塞缪尔·P·亨廷顿和克莱门特·H·穆尔编，《现代社会中的集权政治》(纽约，基础图书出版公司，1970年版)，第13页起。

公平的经济增长的政策要求

古今的事实都表明，经济增长和收入不均之间的关系是呈曲线型的，即：在经济增长的早期阶段，随着用于投资的资本积累和现代经济成分的出现，收入不均的情况会加剧。而当经济发展进入较高阶段时，这种情况就会减少。① 但是，经济增长同收入不均之间的关系并不是非常密切和必然的，并不是对政治干预和公共政策毫无反应的。人口控制、教育、土地所有制、财政和公共投资政策都是可以减少经济增长过程中收入不均现象的手段；而且还有事例表明，即使不采用完全是社会主义的解决方法，也有可能实现"边分配，边增长"的。②

把经济分配同增长结合在一起的发展战略是否可能获得成功，取决于是否有可能在一个赞成或容忍分配性政策的特定社会里，在精英集团当中建立和维持统治的联盟。③ 而是否有可能建立的联盟类型和现行的政策，又进而取决于发展中社会的社会结构。本书的分析吸收了世界银行的研究成果。他们提出了一种国家分类法，用以说明社会经济结构上的这些特点是如何限制政策选择和发展战略的。

> 分类法的三个方面是由假设出发而选择的：（1）城市人口与农业人口的相对比重，并反映该国的人均国民生产总值；（2）已耕作的土地或容易用于耕作的土地，与该国

---

① 见霍利斯·切纳利等，《随着增长的再分配》（纽约，牛津大学出版社，1974年版），第17页；S·库斯纳兹，"经济增长和收入不均"，载《美国经济评论》（1955年3月），第1—2页；艾玛·阿德尔曼和辛西娅·莫里斯，《发展中国家经济增长和社会公平》（斯坦福，斯坦福大学出版社，1973年版）。

② 切纳利等，前引书，第2，4章。

③ 切纳利等，前引书，第3章。

人口相比是充足还是不足；（3）土地所有权的集中程度是高还是低。①

根据这种分类方式，得出了八种类型的国家(见表13.1)。世界银行研究小组从这八种类型中选出了三种包括发展中世界“大多数处于贫困之中的人口”在内的“原始模型”，并且说明了都市化—工业化程度、土地所有权和可耕地模式的不同结合方式，模型I是拉丁美洲型，以墨西哥、巴西和秘鲁为例，其特点是高度的都市化—工业化，与人口相比农用土地充足，土地所有权高度集中。类型VI是非洲型，以坦桑尼亚和塞拉利昂为例。其特点是都市化—工业化程度很低，土地充足，土地所有权分散。类型VII是南亚型，包括印度、巴基斯坦和印度尼西亚。其特点是都市化—工业化程度

表13.1　第三世界的发展起点

拥有土地及其所有权集中程度	都市化程度 高		低	
土地充裕 所有权高度集中	I	拉丁美洲型（墨西哥、巴西、秘鲁、哥伦比亚）	V	（罗得西亚）
土地充裕 所有权分散	II		VI	撒哈拉沙漠以南非洲型（坦桑尼亚、塞拉利昂）
土地稀少 所有权高度集中	III	（加勒比地区）	VII	南亚型（印度、巴基斯坦、印度尼西亚）
土地稀少 所有权分散	IV	（南朝鲜）	VIII	（孟加拉国）

资料来源：根据霍利斯·切纳利等，《随着增长的再分配》(纽约：牛津大学出版社，1974年版)改编，第93页。

① 切纳利等，前引书，第3章，第93页起。

很低，土地稀少，土地所有权高度集中。

为了扩大和说明世界银行研究小组讨论的分类法，我们提出了表 13.2。此表中加进了东亚的例子——南朝鲜（世界银行研究小组分类中的类型 IV），用以具体说明已实行了有效分配政策的某种程度上的经济自由。在表 13.2 的栏目中，我们包括了对都市化、工业化、经济增长、人口密度、土地所有权集中程度、收入分配模式的衡量。表13.1和表 13.2 加在一起，应当能够说明社会经济的基本状况是如何限制政策选择和政治战略的。

如果横看表 13.2 内各栏的话，人们就会发现，墨西哥人口中有相当大的都市化—工业化部分。1960 年，墨西哥全国人口之中约百分之十六居住在十万以及十万以上人口的城市中。到1970年，居住在二万和二万以上人口城市的人数比例，已占全国人口的一半以上。墨西哥的国民生产总值较高，而且不断增长。但由于人口增加的缘故，国民生产总值人均计算就要减少大约一半。农用土地的人口密度相对地低，而土地所有权和收入都高度集中。占人口百分之四十的收入最低的人，仅占收入百分之十，而占人口百分之二十的收入最高的人，其收入却占百分之六十四。巴西和秘鲁的情况同墨西哥非常相似，只是这两个国家中的土地所有权更加集中一些。

非洲的两个例子——坦桑尼亚和塞拉利昂——同拉丁美洲国家相比，都市化和工业化的程度要低得多。它们的特点也是农用土地上的人口密度低，及存在很大的收入不均现象。虽然目前还没有关于这两个国家土地分配情况的比较性资料，但它们土地的集中程度要比拉丁美洲国家低。在南亚的两个例子中，农用土地上的人口密度要比非洲国家的高一些，城市部分的规模也要大一些，而且收入分配也较非洲或拉丁美洲类型来得公平些。

在这些类型的社会中，怎样的综合政策有可能产生公正的经济增长趋势？世界银行的研究认为，对所有这三类国家的农村和

表 13.2　若干发展中国家的社会经济状况

国家	1960年十万及十万以上的城市的人口占全国人口的%[1]	六十年代中期农业人口所占的%[2]	1950—1965年每平方公里农田上的人数[3]	1955—1965年土地所有制的集中程度基尼(Gini)指数[4]	1972年人均国民生产总值[5]	1965—1972年人均国民生产总值增长率%[5]	六十年代末至今的收入比例[6]		
							最低的40%	中间的40%	最高的20%
拉丁美洲									
墨西哥	16	59	42	69	750	3	10	26	64
巴西	26	57	65	85	530	6	10	28	62
秘鲁	16	55	58	93	520	1	7	33	60
非洲									
坦桑尼亚	2	95	23	—	120	3	13	26	61
塞拉利昂	5	75	39	—	190	2	10	22	68
南亚									
印度	9	68	275	52	110	1	16	32	52
巴基斯坦	7	73	399	65	130	2	18	38	45
东亚									
南朝鲜	23	51	1320	39	320	4	18	37	45

注：数字已四舍五入到最近的整数。

1．查尔斯·L·泰勒和迈克尔·赫德森，《政治和社会指数世界手册》(纽黑文：耶鲁大学出版社1972年版)，第219页。

2．同上书，第332页起。有关坦桑尼亚和塞拉利昂的数字来自唐纳德·莫里逊等，《黑非洲：比较手册》(纽约：自由出版社，1974年版)，第37页起。

3．泰勒和赫德森，《政治和社会指数世界手册》，第303页起。

4．同上书，第267页起。

5．世界银行，《世界银行图表集》(首都华盛顿，1973年版)。

6．切纳利等，《随着增长的再分配》，第8—9页。

城市来说，有几方面的政策内容是共同的。①首先，要解决分配问题，就要控制人。农村贫困人口和城市贫困人口增长得最快。这样一来，人口增长就会抵销再分配资源和经济增长的作用。因此任何注重经济增长和分配的政策，都必须把人口控制放在高度优先考虑的地位。第二项共同的政策内容，是发展旨在提高农村贫民和城市贫民的技术水平、生产能力和效率的教育。具有再分配性质的教育政策必须强调初等教育和职业技术训练，并包括在农村地区普及教育。

这三类国家农村和城市的第三项共同政策内容是提供有效的保健医疗，包括预防和治疗两个方面。这类政策只有通过发展医务辅助人员的事业，改善营养，并要作出特别努力把这些利益带给农村贫民和城市贫民才可把这项政策付诸实现。最后一项即政策的第四项内容——在农村和城市方面是有所区别的——是更有效地向贫民提供公共事业和基础设施。在农村中，改善基础设施包括公路和水源，而在城市中，改善为贫民提供的公用事业，则包括修建公路和卫生设备，改进贫民居住的街区和他们工作地点之间的交通，改革城市土地的利用方法，以及提供廉价的住房。农村贫民的生产力会因投入的改善——更为优良的种子、化肥和农业设备——而提高。与此相对照，在城市里，公共政策应支持劳动力密集型工业化进程，并且向小型企业提供补贴，从而吸收城市失业者和边际工人参加工作，而不应支持高级技术型的工业化进程，因为这往往会滋生特权阶层，使收入不均现象更为严重。

虽然所有这三类社会中的农村分配政策都有一个共同的核心，但人口密度和土地所有权集中情况的不同，要求实行不同类型

---

① 关于一项经济增长加上分配的政策综合的一般性讨论，可见切纳利等，前引书，第6章，第7章。

的土地改革。在所举的拉丁美洲国家中，农用土地上的人口密度很低，土地所有权高度集中在享有特权的大庄园主手里，提示解决的办法只有把大块的地产分掉，按照合理的条件使农业工人和勉强糊口的农民获得土地。

这种土地改革的解决办法，在所举的南亚国家中则不太适用。因为这些国家中农业人口与农用土地的比率会使一场普遍性的分田使农业工人转入亚边际农民的地位，贫困状况一点也不会减少。在南亚国家中，看来能解决的办法只能是发展劳动力密集型的工业化过程，以把多余的人口从土地上吸收过去，对农场的规模实行限制，以减轻严重的不平等状况，以及改进对农业地区的投入以增加生产力。

在非洲的社会中，土地的垦殖受到部落使用土地和占有土地的模式的限制。大部分土地尚未开垦。暂且撇开政治上的困难不谈，经济上的解决办法要求对土地进行登记，对地产的所有权状况予以稳定以及开拓新的地区。农业生产力将因基础设施——公路和灌溉系统——的发展，以及种子、肥料等投入的改善而提高。总而言之，包括以合作和公有为特色的两种土地改革，将有助于向农民提供教育、农业技术和农业投入，而在这过程中，社会环境又会鼓励人们去接受新的准则和技能。

一项有效的经济增长和分配性政策，必须考虑到城市和农村的相互作用。正在衰落中的农村会由于农村贫民流入城市贫民窟而加重城市贫困问题的复杂程度。一项旨在消除农村贫困现象的政策将减少农村贫民移往城市的速率。一项旨在同时减少农村和城市贫困现象的政策，则将减少农村和城市中的压力，加强国内的农产品和工业产品市场。

政治要求和条件

在经济学的超然的语言和逻辑中，一项公平的经济增长政策

——一项旨在有意识地实施公平的政策，而不是依靠最终的不稳定的"点点滴滴"过程的政策——看来是合情合理和可以实现的。但是，当我们把这些经济政策输入制订和实施这些政策所需的政治结构和过程时，发展问题的重重困难就变得非常明显了。以上所述各项政策，涉及到资产的转手(例如在土地改革和国有化过程中)；涉及到通过教育、保健和营养等措施以提高人们的技术和活力，而这些措施要依赖于带有再分配性质的税收；涉及到旨在把城市贫民和农村贫民吸收进生产性经济中去的投资政策。所有这些措施都牵涉到资源的再分配，即把资源从政治上强有力者手中转移到政治上软弱者手里。

这样的再分配很少是太太平平进行的。而且当这种再分配发生得很快时，人类常付出了高昂的代价。在西方国家的建立过程中，资源是从弱者那里提取，并通过战争和强制手段集中起来的。西方的经济建设过程则是通过圈地运动，压低工资，延长工时，雇用童工，剥削殖民地工人和市场等等来完成的。城市贫民和农村贫民的政治权利，是在内战的威胁下，或实际存在内战的情况下获得的。而把国家变成大众福利工具的过程，同样伴随着冲突和反抗。

如果有人想为第三世界找到一项代价很低、公平合理的经济增长政策，无论是自由的资本主义模式，还是社会主义革命的模式，都不能提供多大帮助。赫尔曼的"散播改革"模式预言说，在面临革命暴动威胁的情况下，会由四种类型的角色——反动派、保守派、进步派和革命派——形成一种非革命性的分配联盟。但这种模式并不符合第三世界的现实。① 第三世界地区的社会和政治结构与文化，不会产生那种类型的政治精英人物和谈判型文化，使

① 艾伯特·赫尔曼，《通向进步的旅程》(纽约：道布尔戴，1965年版)，第4章及第5章。

进步派一方面谋求把自由的制度同公平的经济增长相结合，另一方面又能够把害怕革命的保守派吸收进联盟，从而利用这个联盟来实行大量的社会改革。

当赫尔曼提出运用“散播改革”模式的时候，用自由的渐进手法来解决第三世界某些地区的经济发展问题，似乎仍有可能。确实，这些方法看来是第三世界大多数的精英人物自己最喜欢的政策。第二次世界大战以后，亚洲和非洲的大部分新兴国家采用了——至少在形式上——民主和议会制度，普选权和法治。与此相似，在立国较早的拉丁美洲国家中，议会制和民主制的声誉都很高。美国的决策者和学者往往对新兴国家面临问题的规模和复杂性视而不见，即使这些国家一定会有问题是很明显的。这种发展欣快症又因已经实现工业化的西方国家当时发生的变化而加剧。这些变化就是：五十年代和六十年代的生活水准不断提高；福利国家即将实现；工人阶级正日益富裕，他们获得了耐用品，改善了住房条件，能够享受教育和保健服务。经济增长、政治参与和民主制的稳定似乎是同步的。

这是一个宣布“意识形态终结”的时代，而社会科学的研究又加深了这种幻觉。许多有影响的研究都表明，工业生产力、教育和通讯同稳定的民主政治之间，存在着很大的相关性。① 社会科学家在第二次世界大战以后的时期都在测量这些关系。倘使他们曾对十九世纪和二十世纪初期欧洲的工业化同民主制的稳定之间的关系作过一些考察的话，他们本来会发现，经济增长和平等同民主制的稳定之间充其量也是不明确的。

---

① 见丹尼尔·勒纳，《传统社会的消逝》（纽约，格兰科自由出版社，1958年版）；卡尔·多伊奇，“社会动员和政治发展”，载《美国政治学评论》第55期（1961年9月），第493—514页；西摩·M·利普塞特，“民主所必需的某些社会条件”，载《美国政治学评论》第53期（1959年版），第69页起。

怀着这种不顾历史、无限乐观的心情，美国的决策者和学者精心制订了一个逐步实现现代化的政策。根据这个政策，新兴国家的领导人就可以利用外国的、特别是美国的援助，着手从事工业化、现代教育、交通和通讯设备的投资。这个社会经济的现代化将使全体人民的生活水准持续不断地提高，而一个民主的和稳定的建国程序也将会从此开始。人们期待着这些经济和社会发展、提高福利水平、改进政府能力和民主参政的目标都能齐头并进，期待它们能构成一种有益的辩证法——彼此互相积极促进。用帕肯海姆的话来说："好事一块发生。"①

许多重要的问题被忽视了。这些新兴的发展中国家处在一个完全不同的世界里，并与西方现代化时代相比，所接触到的影响和条件，完全不同。首先，现代流行病学、药学和医学技术已越过了发展的障碍，并在人口控制之前就已带来了死亡控制。不断下降的死亡率同很高的出生率结合在一起，特别是在那些贫民中造成了一场人口爆炸。由于人口的增长，任何经济增长率根据人均来计算都必然被减低。并且，由于这种人口增长集中在贫民中，它就加剧了经济增长过程中的不平等问题。

其次，由于现代化通讯工具的作用，第三世界接触的是一个在生活富裕、人民参政的社会中的发展模式。因此，第三世界的领导人就不得不对工业增长、福利和由迅速扩大的国民参政等作出反应。而且，当这些要求提出时，许多新独立的国家甚至还没有成为民族国家，还不具有高效率的行政机构，还没有能力实行统治，或者还没有普遍的国家忠诚感和义务感。

第三，尽管在第二次世界大战的头几年中，西方的自由模式是最有影响的，但不久这种模式就不得不同苏联、中国和古巴的革命

① 罗伯特·帕肯海姆，《自由主义的美国和第三世界》（普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1973年版），第123页起。

模式相竞争了。按照这种革命的模式,只有通过革命的辩证法,铲除传统的统治阶级和剥削阶级,才能实现经济增长和大众福利。经济增长只有通过强制性和没收财产的措施，才能同平等一致起来。

正如第三世界国家中社会经济的条件很不相同，因此，当这些国家在五十年代和六十年代开始努力实现现代化时，它们的政治特点也很不相同。在撒哈拉沙漠以南的非洲型的政治体系中，政治权力的争夺者是独立运动的领导人，由以前各殖民强国所录用和训练的政府行政官员，以及传统社会的部落精英人物。在拉丁美洲,第二次世界大战后的数十年发展期间,一开始就有稳固地建立起来的民族国家,并且还有规模相当大的城市—工业部门。政治权力的各种争夺者，虽然它们在拉丁美洲各国中具有不同重要性——包括城市工业方面的精英人物,农村拥有土地的精英人物,官吏—技术型精英人物,以及政党精英人物,他们的政治倾向包括从保守到左翼—革命的整个范围。在南亚型的社会经济环境中,也出现了相同类型的精英人物，但农村中的传统成分在数量上和影响上更为重要。

13.3　第三世界的发展战略

在表 13.3 中,想对第三世界国家在过去三十年内主要采取的发展战略作一比较和对照。第 1 栏在单个标题下简要表述图 13.1 和图 13.2 中详细列举的体系—过程—政策类型的内容。第一项是政府能力,包括建立政治行政领导部门和政府行政机构,它们具有制订政策和在社会中执行政策，特别是维持公共秩序和维护合法性的能力。第二项是政治参与,指建立如政党和利益集团之类的政治结构，它们具有动员和综合公众对公共的政策要求的能力。第三项指的是综合意义上的经济增长程度。第四项是分配，

指经济增长带来的收益平均分享。表中所描述的五种类型的发展战略，分别以低、中、高三档来反映上述政治—经济发展的四个方面。各栏中的档数用于评定发展战略的级别，只能把它们看作是政策、结构和抱负的倾向，而不是对具体国家的准确描述。在提出了某些详细说明发展战略总的分类的例子之后，我们将来讨论一下这些战略在第三世界中运用和获得成功的一些变化情况。

民主的平民主义战略

在第二次世界大战后头十年左右的时间里，第三世界国家采用的最为普遍的发展战略就是民主的平民主义模式。① 在非洲和亚洲的大多数新兴国家中，都建立了议会民主制政权形式。在拉丁美洲，民主制的声誉也很高。美国和西欧的前殖民国家着手搞出了许多计划，向第三世界国家提供援助和贷款，用于发展和实现

表 13.3　　第三世界的发展战略

政治—经济发展的方面	发展战略				
	民主平民主义型	专制—技术型	专制—技术—平等型	专制—技术—动员型	新传统型
政府能力	低	中—高	中—高	高	低
参政	中	低	低	*	低
经济增长	低—中	中—高	中—高	高	低
分配	中	低	中—高	高	低

注：低 = 程度很低　中 = 程度中等　高 = 程度很高。

* 专制—技术—动员型政治体系中的参政形式强调控制下的动员而不是公民参与利益表达和利益综合。也有公民参加——但是参加的方式有质的不同。

① 我们关于发展战略及其结果的讨论，受S·P·亨廷顿和琼·纳尔逊一书的影响，见他们的《不容易的选择：发展中国家的政治参与》（坎布里奇，哈佛大学出版社，1976年版），第2章。

现代化。而且总的来讲，美国和西欧国家还鼓励第三世界国家建立民主和议会制的政权以及市场经济。

但大多数这样的平民主义型政权的表现，在好几个方面都未能满足人们的期望。首先，在现代化水平很低的竞争性政权中，政治过程事实上往往为拥有政治参与资源和技艺的少数几个集团所控制。因此，分配的、甚至参政的目标在很大程度上未能兑现。而且，尽管民众参政程度相当低，但由于政府能力低劣，各种政策还是难以执行，就是在精英人物本身也难以维持对政府的支持，其结果便是动荡不安。第二，在略为发达一些的平民主义型体系中，反精英人物的动员或逐渐增强的参政压力，最终使政府不得不来满足对民众参政和分配所许的诺言。实际上，这意味着大规模地重新分配政治权力和经济资源——这种行动会受到政治权力和经济资源所有者的强烈反对——因此引起了破坏稳定的激烈的政治冲突。此外，在没有经济增长的情况下进行分配，不仅是产生激烈冲突的根源，而且事实上阻碍了为未来经济增长提供资金所必需的资本积累。从经济上看，冲突也是破坏性的。

六十年代期间，非洲的平民主义政权接踵倒台，让位于实质上的政治机器，不管它们的正式的法律特性如何。六十年代后期，军事政变扫除了许多文职政府，而仅仅代之以军人控制的政治机器。从发展的观点来看，在撒哈拉沙漠以南的非洲地区所进行的民主试验，成了为民族国家建设和经济增长创造先决条件的牺牲品，换句话说，也就是先要创造权力集中和经济能力。加纳的经历可以说明这个平民型的发展阶段。在恩克鲁玛时期（包括他夺权之前和夺权之后），实际的人均国民生产总值非但没有增长，收入却更加不均，政府债务急剧增加，外汇储备消耗殆尽。① 以后在军人政

① 见J·克拉克·利思，《外贸、政权和经济发展：加纳》（纽约：国家经济研究局，1974年版），第6页；科迪伍·尤库西，《加纳货币收入的分配》（勒贡，加纳大学统计、社会和经济研究所，1971年版），第30—31页。

权统治下，加纳的经济情况也没有明显地好转，只是政府借款减少了，外汇的情况有所改善。

拉丁美洲的民主制度，是在以农村的占有土地者和城市的工业精英人物为一方，而以要求取得权力和平均分配收益的平民主义运动为另一方的激烈冲突中崩溃的。在这些平民主义运动和领袖们威胁着要夺取政权或实际上已夺得权力的地方（例如古拉特在巴西和阿连德在智利的情况），就会出现日益加剧的政治紧张局势和混乱，出现通货膨胀的趋势和抢占土地等情况。这些又造成军队推翻现政府和中止宪法的危机。①

在南亚和东南亚也发生了类似的情况，1966 年发生军事政变之前，印度尼西亚在苏加诺的领导下，走上了左倾的道路。虽然反对党没有受到压制，印度尼西亚共产党的力量和影响却在不断增加，企业在逐步地国有化。从 1959 年到 1966 年，人均国民生产总值下降，出现了严重的通货膨胀问题，收入的不平等现象也加剧了。② 印度在这个时期的经历表明了平民主义型发展战略带来的后果。1966—1972 年期间，印度人均经济增长率只有百分之一多一点，占人口百分之四十最穷者的收入所占的比例，从百分之二十点二下降到百分之十三点一。③ 印度因无法处理其所面临的大量问题，只好暂时取消自由，并在英迪拉·甘地担任总理的最后几年中宣布实行紧急状态法。在实行镇压和集权的这段时期里，执政

---

① 有关在拉丁美洲发生的从平民型向官僚专制型的政权转变情况的分析，可见吉尔莫·奥康奈，《现代化和官僚—专利主义》（伯克利，加利福尼亚大学国际研究所，1973 年版），第153页起。

② 托马斯·E·韦斯科夫，《未发生革命的亚洲地区发展的政治经济》（为美国社会研究理事会—美国学术团体理事会联合委员会关于当代中国、圣胡安、波多黎各会议准备的论文，1976年）。

③ 世界银行，《世界银行图表集》（首都华盛顿，1973年版）；谢杰恩，《收入分配的规模》（首都华盛顿，世界银行，1975年第 1 版），第 55 页起。

者致力于提高政府效率，改善经济状况，解决不平等问题。1977年英迪拉·甘地和国大党同意举行竞争性选举，后来又在选举中被击败，这就表明，尽管印度的议会制政权实际功效很差，但这一政权以及其坚持平民主义型发展战略的做法还是有着深刻的基础的，并且在某种程度上得到了有效的政治结构的支持。不过政治作为进退两难的困境依然存在。

我们并不想说所有第三世界国家采用民主平民主义型战略的势力都是不成功的。达尔在六十年代后期著书时，把十四个第三世界国家列为多元型或接近多元型。① 虽然在七十年代中，智利、乌干达、菲律宾和塞浦路斯的政权被推翻了，但仍存在一些比较成功的采用平民主义型战略的事例。此外，这些平民主义型体系在文化、经济和政治表现上是颇不相同的。② 正如我们已经指出的，印度的情况十分独特，在面临贫困，低经济增长率，不平等现象有增无减，以及短暂的专制统治的情况下，它的议会制度看来还是幸存了下来。但是，印度的前景仍然是莫测的，尽管它有较强的文官制度和使印度局面维持至今的政党结构。委内瑞拉由于拥有石油资源，成为拉丁美洲人均国民生产总值水平最高的国家之一，而它的经济和文化现代化的成绩也给人以深刻的印象。委内瑞拉在石油上的意外收获，有助于解释这个国家为什么有能力保持竞争性的政治，但是该国精英人物有意识的和解努力也具有关键的作用。③ 哥斯达黎加之所以长期出现和平的民主政治局面，看来除了

---

① 罗伯特·达尔，《多元政治：参与和反对》（纽黑文：耶鲁大学出版社，1971年版），第248页。

② 达尔原来的表中，除智利、乌干达、菲律宾和塞浦路斯外，还包括哥斯达黎加、印度、牙买加、黎巴嫩、马来西亚、特立尼达、土耳其、委内瑞拉、哥伦比亚和多米尼加共和国。大多数这样的分类还包括斯里兰卡，因为这个国家的政治明显地符合平民型模型。这些体系中的每一个都值得研究，不过在此我们只能讨论其中的很少几个。

文化上高度的一致性和高速的经济增长率(从1965年到1972年为百分之四点一),还应归因于它本身的传统。土耳其和马来西亚拥有中等水平的人均国民生产总值和令人相当满意的经济增长率,但两国国内的民主倾向看来恰恰也是它们自己的历史经历所产生的结果。第一次世界大战后,土耳其在阿塔图克专制政权的统治下走上了现代化道路,阿塔图克死后,经土耳其领导人集团选择,这个国家实行了竞争性的政治。当马来西亚还是英国殖民地的时候,它就曾击败过一次共产党的游击运动,几十年以来,马来西亚还是走多少带有民主性的道路。土耳其和马来西亚这两个国家都经历过严重的暴力和内部冲突。在土耳其政治中,军队的干预屡见不鲜,而民族分歧则总是给马来西亚带来麻烦。

这些多少具有民主性的政权能够生存下来的例子,可以说明这样一点,那就是第三世界中的现代化过程与独裁政权并没有必然的联系。同时,这些例子也表明,第三世界中的某些独裁政权有可能回到竞争性的民主政治上来。

独裁—技术型的战略

那些取代上述第一次进行民主制试验政权的其他政权类型,大致可以归并在表13.3中余下的四种类型中。它们都有一个共同点,那就是取消了竞争性的公民参政。独裁—技术型战略的重点,是放在提高政府维持秩序和促进经济增长的能力上。这种战略往往用制订对工业有利的税收和投资政策,训练工人和向外国资本提供有利可图的投资机会等办法来促进经济增长。尽管这些政权的经济按人均计算可以取得不断增长,但增加收入带来的好

---

③ 见斯蒂芬·布兰克,《委内瑞拉的政治》(波士顿,利特尔—布朗出版公司,1973年版),以及丹尼尔·莱文,《委内瑞拉的冲突和一致》(普林斯顿,普林斯顿大学出版社,1973年版)。

处却往往对富人有利。

巴西的情况为这种趋向提供了很好的说明。麦克纳马拉指出，在六十年代的整整十年中，巴西的人均国民生产总值以每年百分之二点五的比率增长。但是，“占人口百分之四十的最穷的人所得到的收入占国民收入的比例，从 1960 年的百分之十下降到 1970 年的百分之八，而在同一时期最富的百分之五人所得到的却从百分之二十九上升到百分之三十。从国民生产总值来看，整个国家都过得不错，而实际上是最富有的人过得不错。”① 图 13.3 以洛伦茨曲线显示了 1960 年和 1970 年巴西的不平等现象日益增加的情况。1964年以后的巴西处在军人政权之下，所有的政党都被解散，以后又被文职政府和反对党取代。平民政治领袖的权利被剥夺，新闻的自由和结社自由一下子被剥夺了，而选举只限于挑选毫无权力的立法机构成员。因此，巴西事实上是一个由军人和政府行政机构中的文职技术人员掌管的独裁政权。②税收、投资、工资和对外经济政策兼容并蓄地用来创造奇迹般的经济增长率，同时通货膨胀率下降，但同时收入不均的现象也越来越甚。③

印度尼西亚在平民主义型政权之后，也朝着独裁—技术型政权方向发展，政治参与和新闻指导、组织政党和结社自由都一下子被剥夺了。同样，经济政策也使经济增长率提高，1966 年到 1972 年期间，几乎每年增长百分之三，而同时收入不均的现象也不断加剧。④

---

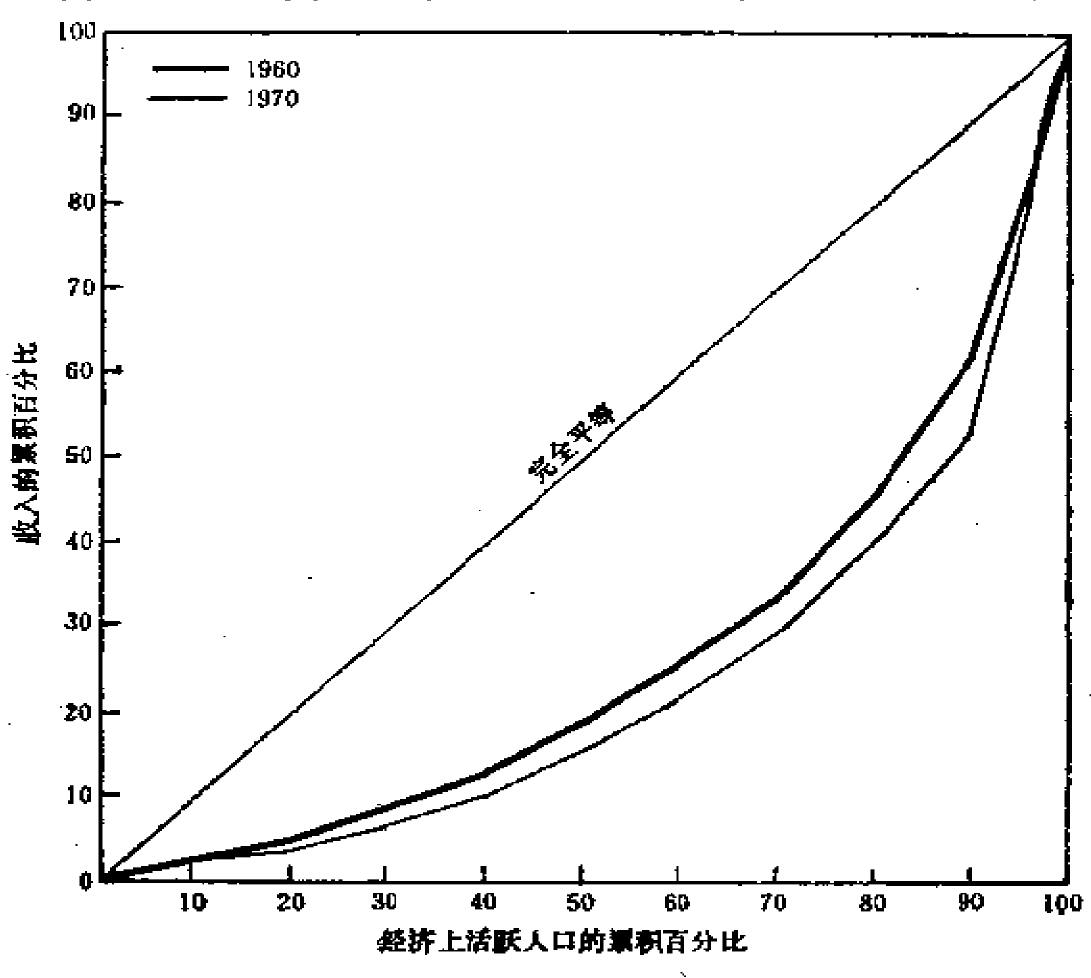
① 罗伯特·S·麦克纳马拉，《一百个国家，二十亿人口》(纽约：普雷格，1973年版)，第103页。

② 菲利普·C·施米特尔，“巴西的‘葡萄牙化’”，载艾尔弗雷德·斯蒂芬，《独裁的巴西：起源、政策和未来》(纽黑文：耶鲁大学出版社，1973年版)。

③ 艾伯特·菲希洛，“对于经济政策的某些想法”，载斯蒂芬，《独裁的巴西：起源、政策和未来》，第97页起。

④ 韦斯科夫，前引书，第53—54页。

图13.3 1960年和1970年巴西收入分配的洛伦茨曲线和基尼系数

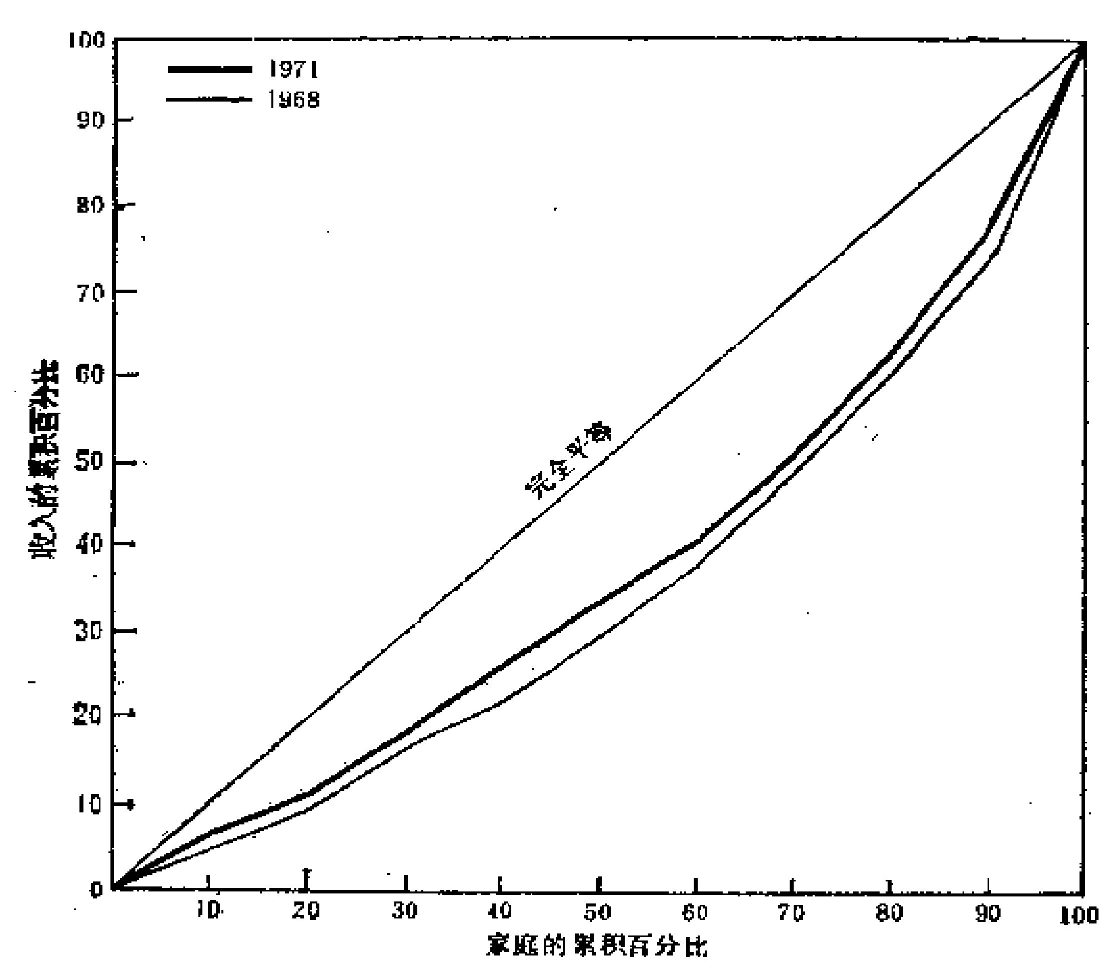


资料来源：谢尔·杰恩，《收入分配的规模》（首都华盛顿，世界银行，1975年版），第15—16页。

注：基尼系数1960＝0.5046；基尼系数1970＝0.5770

采用这种发展战略的国家，形成了一种由享有特权的城市中产阶级和落后的、遭受剥削的农民及工人组成的双重社会。为了维持秩序，独裁的精英人物建立了一套强制性的机构来压制人民对平等和参政的要求。因此，虽然独裁—技术政权鼓励物质增长，但对物质的分配是漠不关心的。它使社会的大多数成员相对而言没有受到现代化的影响，并且镇压他们的抗议。

图13.4　1968年和1971年南朝鲜收入分配的洛伦茨曲线和基尼系数



资料来源：杰恩，《收入分配的规模》，第65页，第66页
注：基尼系数1968＝0.3045；基尼系数1971＝0.2718

艾伯特·赫希曼提出了一个比喻，抓住了由平民民主制到独裁政权这种转折的政治动力。赫希曼要人们设想一下，在一条隧道里有两条车道通往同一个方向，突然交通阻塞了，汽车喇叭声按得震耳欲聋，人们一个个从车里探出头去，问道："前面发生了什么事？"突然一条车道开动起来了。每个人都不胜欣慰，尽管只有一列车队在移动。那些仍然被阻于车道里的人在想："好了，总算动起来了，很快就轮到我们了。"这种情况一直持续下去，到后来被阻

的那条车道里的人开始不耐烦了，对他们车道是否能开动失去信心，于是一片混乱的喇叭声又闹成一片。①

独裁—技术型的政权用镇压抗议，也就是用切断受阻车道上汽车喇叭线的办法，来“解除”发展中国家的政体和经济由于希望受挫而产生的压力。但是，长期的动荡不定是难以避免的。这种战略依赖于经济增长，但正是经济增长以及随之而来的不平等现象的加剧，最终必将增加民众要求参政的压力。

独裁—技术—平等型战略

第三个战略即独裁—技术—平等型战略，是第二种战略加上平等内容而产生的变型。这种战略也把赫希曼讲的隧道里受阻车队的喇叭线切断，但它允许受阻车道里的车辆略为向前移动一些，并使在快车道行驶的车辆放慢速度。从政治结构的角度来看，这种类型的政权取缔政党，或根本限制其活动，而且对新闻工具和利益集团施加控制。最强有力的两个政府机构是政治行政领导部门和政府行政机构。秘鲁和南朝鲜就是这类政权的两个实例，对这两个政权我们手头有充足的资料。它们都是军人政权，都推行分配性的经济政策。在秘鲁，这种政策是在一个“社会”的框架中运行的。在南朝鲜，这种政策是在一个受政府大量干预的市场经济的框架中运行的。

自从1968年军人夺取政权以来，秘鲁有意识地谋求建立一种新的政治经济体系，这种体系取资于天主教的阶级合作的传统。秘鲁的军人采用了一种偏左的意识形态，并承担了推行这种意识形态的责任。军人们对六十年代初期发生在秘鲁落后的农村地区的血腥镇压农民起义发生反感，这可以在一定程度上说明军人为

① 艾伯特·赫希曼，《第三世界国家中对收入不平等现象容忍态度的日益减弱》（普林斯顿大学《国际金融》，第81期，1973年11月）。

什么有这种倾向。六十年代中期，军队的领导人制订了一个军官训练和教育计划，强调武装部队的社会改革责任和意识形态责任。秘鲁的军人吸取了拉丁美洲的天主教教义和传统，采取了一种阶级合作主义—集体主义的改革模式。首批采取的措施包括把外国石油公司收归国有；没收大型的农业地产，组织农民合作社。他们还要求大企业让工人参与公司的管理和分享利润。

根据一项有关秘鲁的分析，秘鲁的军人"正在有意识地试图绕过那种政党林立和自我动员的竞争性利益集团的西方民主，以便主要是在中央政府的指导下，沿着按功能所确定的社会各部分的路线，建立起各个等级制的政治组织，使公民对同政治体系的关系通过这样的组织达到制度化的目的"①。艾尔弗雷德·斯蒂芬在对秘鲁的试验所作的一项重要分析中把秘鲁看作是"有机的中央集权式"政权。他叙述了秘鲁军队领导人所作的双重努力。第一，使具有经济功能的团体同政府行政机构在一个半集体化的经济中联系起来；第二，通过一个代表性的合作组织，为政府和基层职能单位（如农场和工业合作社）之间提供双向交流。这个代表制的合作组织称为"全国社会动员支援组织"，作为一个代表性的政治结构，它的目的在于为公民参政提供唯一的方式，并确保制造分裂和互相冲突的政党以及只顾自身利益的压力集团无法侵犯普通百姓的需要和利益。②

秘鲁的这些社会政治革命的计划已陷入重重困难之中。阶级合作性的结构并不能有条不紊地吸收各种需求。执政的军人一再重新考虑和改组全国社会动员支援组织。但还是一样，经济增长

① 凯文·J·米德尔布鲁克和戴维·斯科特·帕尔默，《军人政府和政治发展：秘鲁的教训》（贝弗利希尔斯，加利福尼亚，塞奇比较政治学丛书，1975年版），第7页。

② 艾尔弗雷德·斯蒂芬，《国家与社会：秘鲁的比较观察》（普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1977年版），第8章。

率一直很低，而工人农民的不满情绪却不断增加。军政府的最高领导人也有过更迭。秘鲁的试验前途怎样；不靠动员性的政党，并使用最低限度的强制力进行统治的做法又可能会有怎样的结果，目前尚难预测。不过，无论前途如何，秘鲁的土地改革以及对社会财产和工人参政所作的试验，已使秘鲁踏上了一条无法回头的分配性道路。①

南朝鲜的社会改革始于第二次世界大战和朝鲜战争时期。第二次世界大战后，日本人被赶出了南朝鲜，在美国的赞助下进行了合理的土地改革，其结果使得1947年的佃租大大减少了。到1950年，南朝鲜大土地所有者所占的土地被分散以后，佃租情况实际上已不存在了。朝鲜战争导致资本的进一步再分配，随之而来的是社会分裂和社会动荡的加剧。

朝鲜战争后，南朝鲜人在改进教育方面作了重大的努力，获得了识字率从百分之三十提高到百分之八十的成就；中等教育和高等教育机构入学的人数也大为增加。由于大量利用美援和采取了一种劳动力密集型的发展战略，人均国民生产总值在十年内增加了两倍——从六十年代初的一百美元提高到1972年的三百美元。同时，在发展中国家里，南朝鲜是财富和收入分配最平均的国家之一。

在南朝鲜，虽然也允许选举，也有一些政党竞争和一些新闻自由，但在过去的十五年中，它本质上仍是一种军人控制下的独裁政权。大多数内阁成员和高级行政官员都是退役军官。许多高级文官，立法委员会的主席，政府经营的公司，大企业和银行的董事

---

① 见斯蒂芬，《国家与社会》，第8章；米德尔布鲁克和帕尔默，《军人政府和政治发展》，第43页起。还可见阿兰·鲁奎伊，"拉丁美洲的军人革命和国家独立"，载菲利普·C·施米特尔，《拉丁美洲的军人统治》（贝弗利希尔斯，加利福尼亚，塞奇出版公司，1973年版），第15页起。

也都具有军方的背景。由于受到北方的威胁和得到美国的支持，南朝鲜保持着一支庞大和实力雄厚的军队，因而这支军队就成了南朝鲜主要的维护统一和进行指导的力量。同秘鲁的军人不同，南朝鲜的军官集团没有明确的政治意识形态。它的刺激力量似乎主要是民族主义、忠诚服役、权力和恩赐的混合物。南朝鲜在工业化、都市化和教育方面的迅速发展速度，并没有同时产生稳定的政党和工会，也没有形成一种一致的政治文化。南朝鲜至今已有过三次组成民主共和国的试验。其中第一次是由李承晚控制的，一直持续到 1961 年。1961 年，第二次建立了一个短暂的共和国。第三次建立共和国的试验被朴正熙总统中止，代之以一个总统拥有广泛权力的政权——包括授权总统任命国会三分之一的成员和控制法院——而且对总统任职的期限也没有任何限制。①

南朝鲜的分配性经济增长政策，可以用以下几个因素来解释：早期进行重大土地改革；通过迅速的教育发展提高国民的技术水平；推行劳动力密集型、以出口为主的工业战略；以及接受美国的指点、支持和压力。这种类型的迅速工业化减少了对土地的压力，并使占人口比例越来越大的南朝鲜人进入了现代化的城市—工业经济。② 图 13.4 显示了南朝鲜达到的收入平均分配程度。

独裁—技术—动员型战略

实行第四种发展战略的例子主要是共产党国家。但是象墨西哥、台湾③和坦桑尼亚这样的国家，也有限地运用了这种战略。共

---

① 玄嵕峻，《朝鲜军事革命的政治》（查佩尔希尔，北卡罗来纳大学出版社，1971年版）；杨亨燮，《分裂的朝鲜》（坎布里奇，哈佛大学出版社，1975 年版），第2,4,6,9章；金尤金和杨镌植，《朝鲜的政党政治和选举》（银泉，马里兰：朝鲜事务研究所，1976年版），第一部分。

② 伊尔马·阿德尔曼，《南朝鲜》，载切纳利等，前引书，第285页起。

③ 作者把台湾作为一个国家，这是错误的。——译者

产党政权用它们的政党作为动员民众和渗透社会的工具，作为制订和执行公共政策的工具。表13.3说明了共产党政权的战略强调的是加强政府能力和一种独特的参政形式，对于这种形式，我们很难用适合于其他国家的相同的评分级别来评定。因为人民是被动员来执行党的精英人物已经制订好了的政策，而不是参与制订政策，所以这是一种被动员的或是结构化的参政形式。

第三世界共产党政权的经济经历是各不相同的。其中三个我们提出数据的国家——中国、北朝鲜和古巴，都一直推行彻底的分配政策，规定了收入的相对平等和在提供服务方面的平等。中国和北朝鲜的经济增长率一直比较高，从1960年到1973年，北朝鲜的平均年增长率差不多是百分之五，中国的平均年增长率只略低于百分之四。①在同一时期，古巴实行了激进的重新分配政策，随之带来了负经济增长率(负百分之十一)。这一时期古巴负的经济增长率看来部分原因是由于管理不善——缺乏有效的计划程序和高效率的会计，以及未能把物质刺激同劳动生产率结合。②共产党政权对经济增长和分配之间有它们自己的冲突：过分强调平等会降低生产率；要经济增长看来就要把工资和薪水的差距拉开以提高生产率。

非共产党国家的技术—动员型例子同共产党国家的模式有很大的不同。墨西哥的例子不妨可称作为"有节制的"动员体系，坦桑尼亚的例子则是"原始—动员"的体系，而台湾的则是一种"先占型的"动员体系。墨西哥和台湾都保留了大量的私人经济成份，而坦桑尼亚经济的大部分都已国有化。

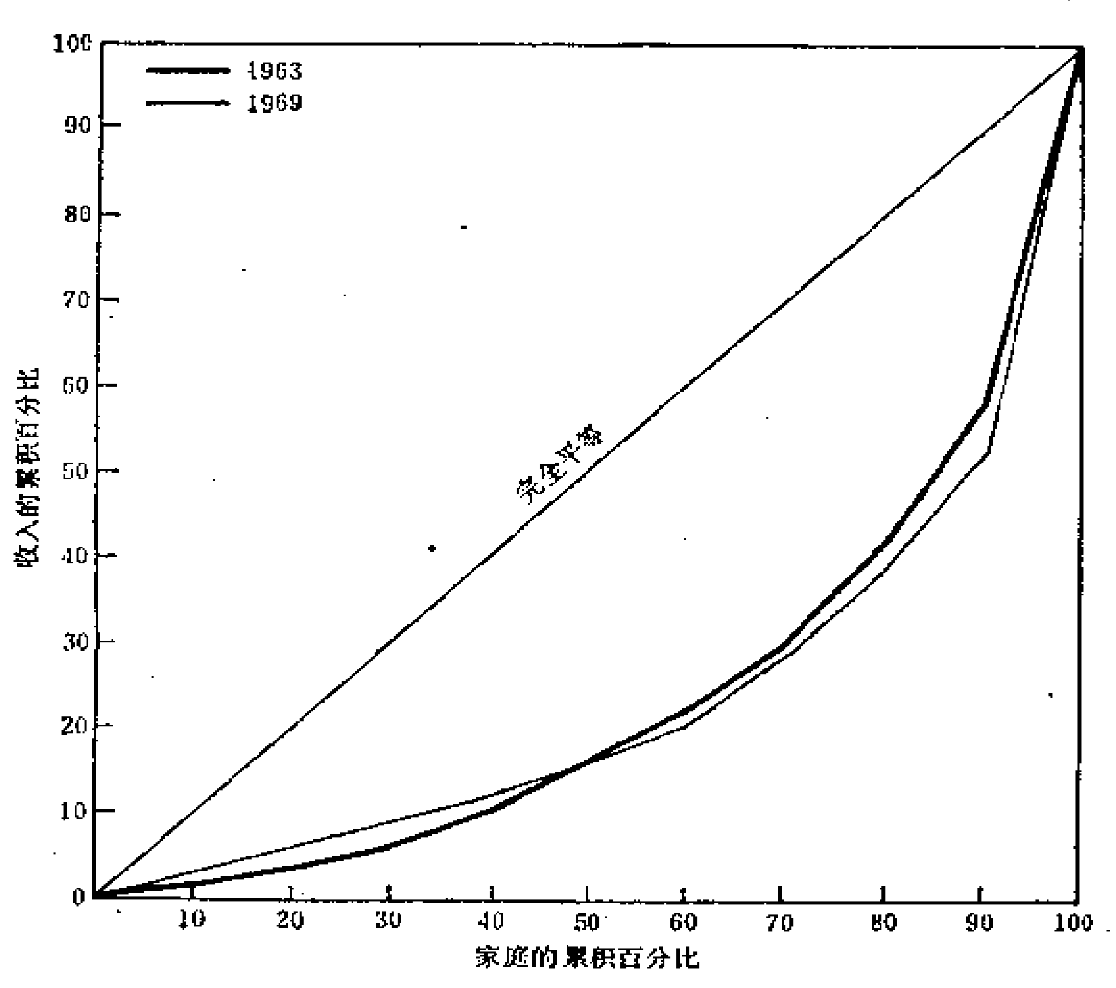
在卡德纳斯领导的革命阶段(从三十年代中期直到四十年代初期)，墨西哥政权采取的是一种动员型的平均主义道路。当时成立了革命组织党，工会和农民组织也受到了鼓励，并且吸收他们参

① 《世界银行图表集，1975年》，第3页。

② 切纳利等，《随着增长的再分配》，第262页起。

加革命组织党。土地革命和工人收入的增加，减轻了当时的不平等程度。① 自从四十年代以来，动员一平均主义的动力已基本上变成象征性的了，执政党成为一个占有性的、有优先权的体系，它严厉限制其他政党的活动、压制不同意见，并且推行主要有利于全国人口中特权阶层的政策。虽然从 1960 年到1972 年期间，按人口平均计算的国民生产总值平均每年增长百分之三，然而增长所带来的好处绝大部分落到了高收入集团手中。图13.5 显示了 1963 年到 1969 年间收入不平等加剧的情况。

图 13.5 1963年和1969年墨西哥收入分配的洛伦茨曲线和基尼系数



资料来源：杰恩，《收入分配的规模》，第77页。注：基尼系数1963＝0.5390；基尼系数1969＝0.5827。

台湾同南朝鲜的例子一样，它也受美国的保护，它同样取得了显著的经济增长率，而且还带来了平等的收入分配。（见图 13.6）据估计，美国的援助把台湾的经济增长率提高了一倍以上。② 实行平等分配政策的部分原因也是由于美国的影响。美国人鼓励各种形式的土地改革，支持发展劳动力密集型的、以出口为主的工业化。

台湾的政治体系是由一个单独的政党，即国民党控制的。该党在中央一级由大陆逃来的人实行独裁统治，在地方和县一级让当地的台湾人有某种参政。通过这种结合，国民党使自己适合了台湾的环境。③ 国民党控制了国民议会中几乎所有的席位，在当局行政机构中任职的人必须是国民党党员。党员人数发展很快，而且越来越多的党员来自当地的台湾人。在地方和省一级，也允许小党提出候选人参加竞选，但国民党实际上先占了政治舞台。台湾的政治是由对中国大陆的恐惧和国民党返回大陆统治全中国这种神话所支配的。

如果说墨西哥是受节制的动员政权，台湾是先占型的政权，那么坦桑尼亚可以说是一种原始的—动员的政权。该国的领导人建议把坦桑尼亚改造成一个由一党制运转，但又允许某种竞选存在的社会主义社会。坦桑尼亚的大部分经济实行了国有化，包括主要的银行和保险公司，以及许多工商企业。大约有三分之一的人口生活在合作化的村庄（叫作乌贾马）中，官方的目标是要在七十年

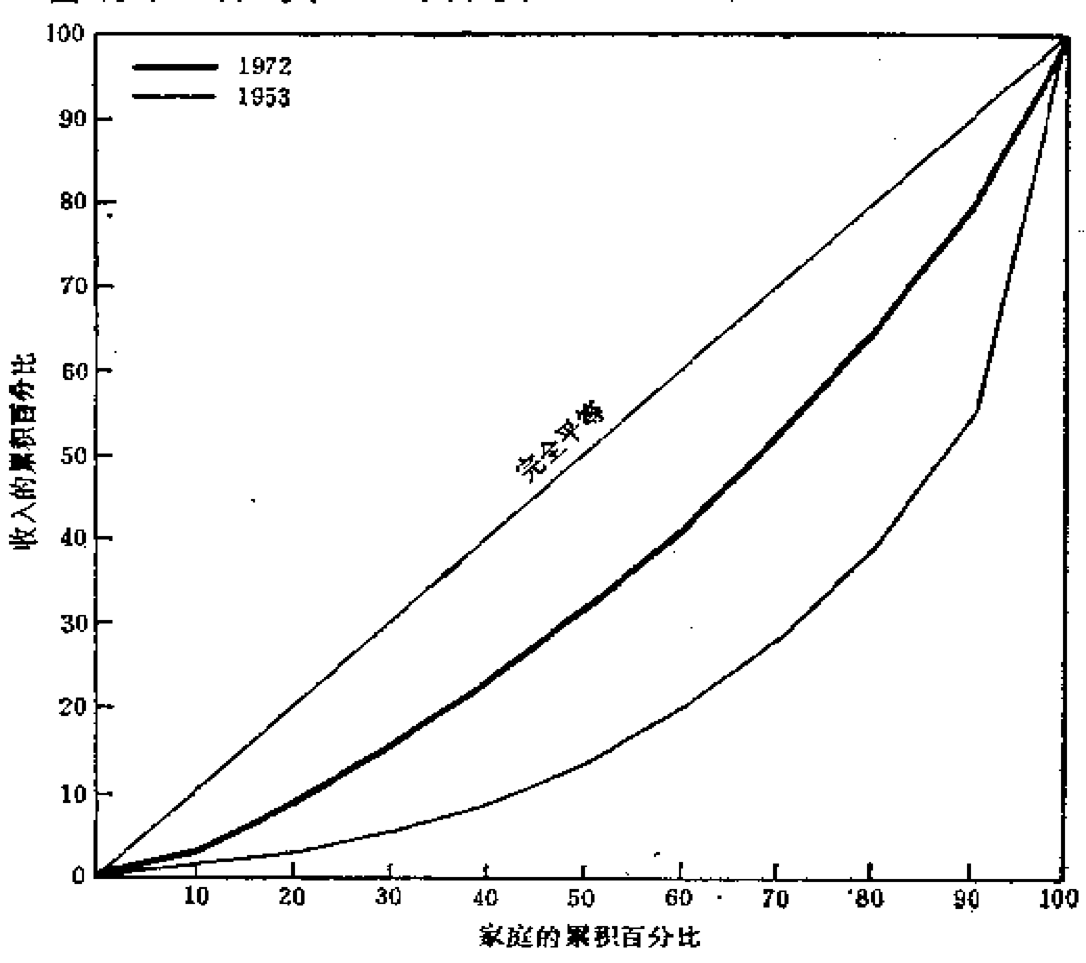
---

① 韦恩·A·科尼利厄斯，“国家建设、参政、分配：卡德纳斯领导下的社会改革政治”，载加布里埃尔·A·阿尔蒙德，斯科特·C·弗拉纳根和罗伯特·J·蒙特编，《危机、选择和变革：政治发展的历史研究》（波士顿：利特尔—布朗出版公司，1973年版），第478页起。

② 尼尔·雅各，《美国对台湾的援助》（纽约：普雷格出版公司，1973年版），第151—152页。

③ 谭洪超（音译），“国民党和台湾的现代化”，载亨廷顿和穆尔著，前引书，第406页起。

图 13.6 1953年和1972年台湾收入分配的洛伦茨曲线和基尼系数



资料来源：杰恩，《收入分配的规模》，第108—109页。
注：基尼系数1953＝0.5762，基尼系数1972＝0.2843。

代末把全体人民都组织到这种村庄里去。为了控制贫富不均现象，对政府官员和城市技术工人的薪水水平实行了管制。①

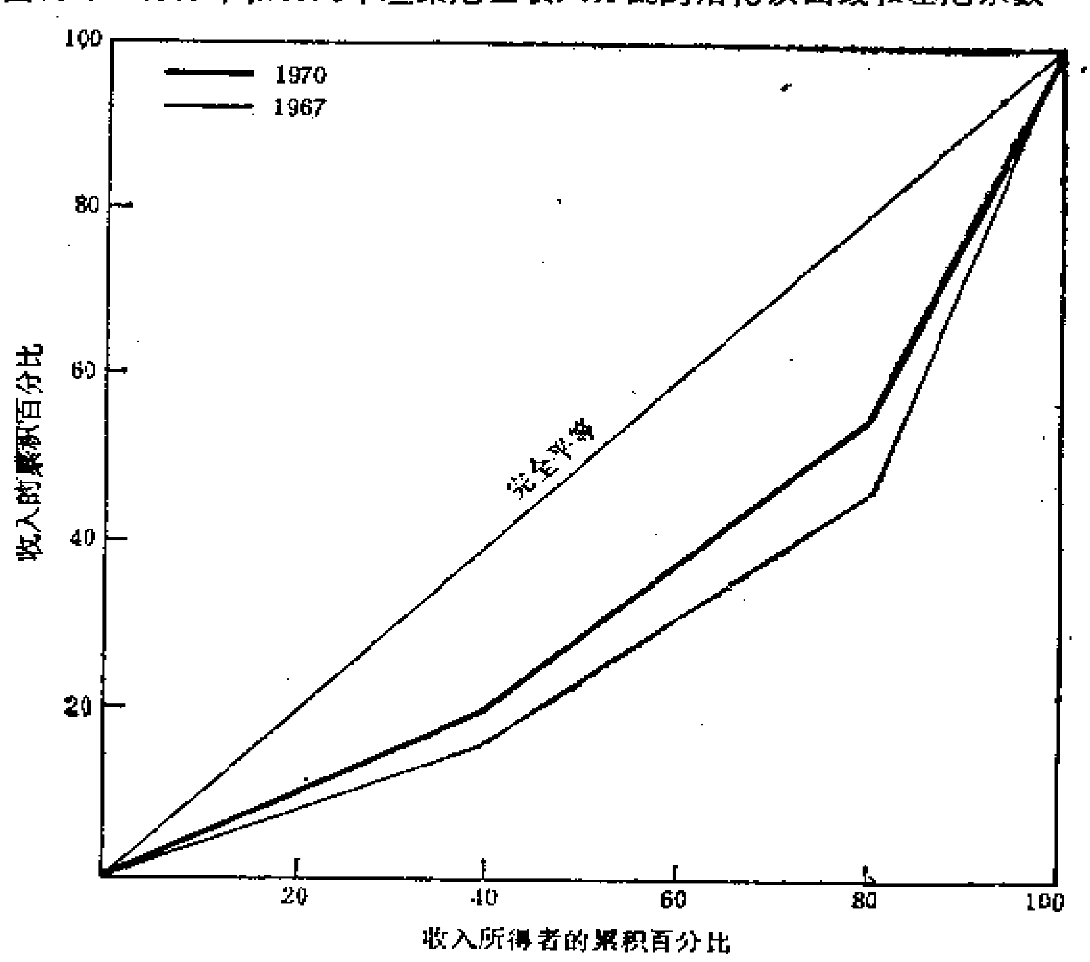
农业集体化的试验是令人失望的，它使坦桑尼亚成为一个农产品进口国家，并且耗尽了外汇和其他的储备。目前，坦桑尼亚政权已采取鼓励私人耕种和发展大型农业的紧急措施，而并没有修改其建立农业社会主义农村的意识形态目标。建立合作化的村庄

---

① 迈克尔·F·洛弗奇，"第三世界的农业社会主义"，载《比较政治学》第8期（1976年9月），第479页起。

之所以困难重重，在一定程度上是由于坦桑尼亚党的组织（坦桑尼亚非洲民族联盟）没有能力有效地深入农村和对农民进行教育所造成的结果。在多半情况下，传统的部落组织接管并破坏了坦桑尼亚非洲民族联盟的基层组织。如图 13.7 所示，坦桑尼亚正朝着使收入越来越平均的方向发展。七十年代中期情况的洛伦茨曲线也将会显示坦桑尼亚最近采取的收入平均化措施所产生的效果。

图13.7　1967年和1970年坦桑尼亚收入分配的洛伦茨曲线和基尼系数



资料来源：根据雷金纳德·格林，“某些农村的经验：坦桑尼亚”，载切纳利等人著的《随着增长的再分配》改编，第269页

注：基尼系数1967＝0.42；基尼系数，1970＝0.35

新传统主义战略

表 13.3 中的最后一种战略，即新传统主义战略，主要存在于撒哈拉沙漠以南的非洲地区，不过在第三世界其他地区也能看到这种战略的例子。① 这些基本上僵化的独裁政权的特点是低经济增长率，城市化一工业化进程慢，识字率也很低。它们之所以被称为是新传统或“新世袭”的国家，是因为它们带着自己基本上没有改变的传统社会结构和文化，一直存活到现代。③在这些国家里，主要的现代化发展就是引进了现代军事组织和技术，而这在许多情况下使得军官集团能够夺取并且维持权力。在没有发生这种情况的地方，文官集团通过在农村传统的部落和村庄结构中活动的政治机器建立了自己的控制。阿里斯蒂德·佐尔伯格和亨利·比恩南已促使人们注意到了非洲环境中这种倒退到传统主义的现象。③按照这两位学者的描述，这种倒退的顺序是：独立运动建立了新的“国家”，这些运动的领袖和积极分子被吸收进正在不断扩大的政府行政机构，但该机构没有能力有效地深入农村，结果出现了一个基本上僵化的政体和社会。政治上层人物在城市利益集团和部落权贵中分配恩惠、赃物和特权，通过这样一系列办法，来维持统一。而当精英人物之间的这种统一破裂时，暴力和动乱就

---

① 巴拉圭和厄瓜多尔就是拉丁美洲新传统主义的例子。这两个国家都是军人政府统治，国内存在大土地所有者，国民生产总值很低，经济增长率也很低。

② 见S·N·艾森施塔特，《传统世袭主义和现代新世袭主义》（贝弗利希尔斯，加利福尼亚，塞奇出版公司，1973年版），第9章；以及冈瑟·罗思，“新兴国家中的个人统治权，世袭制和帝国建设”，《世界政治》第20期（1968年1月），第194页起，还可见阿利·A·梅齐鲁，“作为传统化力量的军人”，《世界政治》第28期（1976年1月），第246页起。

③ 阿里斯蒂德·佐尔伯格，《建立政治秩序》（芝加哥，芝加哥大学出版社，1966年版）；比恩南，《非洲的一党制度》。

成为常事了。

比较特殊的是中东的石油王国和酋长国，例如伊朗、沙特阿拉伯和科威特等。它们控制着一种稀少和珍贵的资源，这使得它们可以获得异乎寻常的经济增长率，并能推行技术高速现代化的政策，而且常常伴随着采取分配性的和大众福利的政策。它们没有对政治结构实行革命性的变革而取得了这些成绩。它们把传统的世袭统治模式同官僚组织结合起来。后者有一部分人员是外国专家，但逐渐由在外国受过训练的本国技术人员担任。这些国家能够如此出色地把传统主义和现代化结合在一起，其原因只能用它们发了石油横财来解释。随着这些国家中经济、文化、和军事现代化的发展，幸存下来的传统主义和技术—理性倾向之间看来也必然要发生冲突。但只要能利用石油横财，传统的精英人物就能够满足公众的要求和期望，并把新的技术精英人物吸收进统治集团。①

在表 13.4 中，我们提供了撒哈拉沙漠以南的非洲地区各个政权的经济和政治的资料。靠近表上端的是国民生产总值水平较高的国家。这些国家（注意加蓬、赞比亚、象牙海岸、塞内加尔、塞拉利昂和肯尼亚）所显示的收入不均程度很高，反映了在经济发展早期阶段会出现不平等情况的一般趋势。虽然这些国家在最近时期的经济增长率各有不同，但它们较高的人均国民生产总值和收入上很大程度的不平等，反映了一个双重的社会正在形成——一个现代的、城市—工业—有文化的部分和一个传统的、仍然依靠自给自足的农业维持生活的农村。

从表 13.4 向下推移，我们所看到的国家都是国民生产总值低，经济增长率很低，工业—商业部门相对很少，而且大多是军人独裁政权。这些就是属于新传统战略型的国家，因为在这些国家

① 詹姆斯·A·比尔和卡尔·莱顿，《中东，政治和权力》（波士顿：阿林与培根出版公司，1974年版），第5，6章。

表 13.4　　撒哈拉沙漠以南非洲的经济与政体

国家	人均国民生产总值1972年[1]	国民生产总值年增长率1965—1972年[2]	工资收入者的百分比	各阶层所得收入的百分比[3]			政治特点[4]
				最高的20%	中等的40%	最低的40%	
加蓬	490	—	18	67.5(1968)	23.7	8.8	一党、文职政府
赞比亚	380	-0.1	12	57.1(1959)	27.0	15.9	一党、文职政府
象牙海岸	340	4.1	10	57.1(1970)	32.1	10.8	一党、文职政府
加纳	300	1.0	10	—	—	—	一党、军人政府
刚果人民共和国	300	1.4	17	—	—	—	一党，动员型
塞内加尔	260	-0.7	8	64.0(1960)	26.0	10.0	一党、文职政府
利比里亚	260	4.0	12	—	—	—	一党、文职政府
喀麦隆	200	3.8	7	—	—	—	一党、文职政府
塞拉利昂	190	1.8	7	68.0(1968)	22.4	9.6	一党、文职政府
肯尼亚	170	4.1	12	68.0(1968)	22.0	10.0	一党、文职政府
多哥	160	3.3	3	—	—	—	一党、军人政府
中非共和国	160	2.3	11	—	—	—	一党、军人政府
乌干达	150	2.0	6	47.1(1970)	35.0	17.1	无党、军人政府
尼日利亚	130	5.4	2	—	—	—	无党、军人政府
苏丹	120	-1.1	10	50.1(1963)	36.0	13.9	无党、军人政府
坦桑尼亚	120	2.9	8	57.0(1967)	29.0	14.0	一党、动员型
达荷美	110	1.7	3	50.0(1969)	34.5	15.5	一党、军人政府
扎伊尔	100	3.9	17	—	—	—	一党、军人政府
马拉维	100	2.9	6	52.9(1969)	32.1	15.0	一党、文职政府
尼日尔	90	-5.1	3	42.0(1960)	40.0	18.0	一党、文职政府
几内亚	90	-0.3	4	—	—	—	一党、动员型
乍得	80	1.6	3	43.0(1958)	39.0	18.0	一党、文职政府
埃塞俄比亚	80	1.2	3	—	—	—	无党、军人政府
索马里	80	1.1	3	—	—	—	无党、军人政府
马里	80	1.3	3	—	—	—	无党、军人政府
上沃尔特	70	0.6	3	—	—	—	一党、军人政府
布隆迪	70	1.1	8	—	—	—	一党、军人政府
卢旺达	60	2.1	7	—	—	—	一党、文职政府

1.《世界银行图表集》(1973年)。2.林恩·弗希尔等,《黑非洲手册》(纽约:自由出版社,1972年版),第37页。3.切纳利等,《随着增长的再分配》,第1页;苏丹和马里的资料取自杰恩,《收入的分配规模》。4.弗希尔等,《黑非洲手册》。

中只发生了表面的变化，而且主要是在很小的城市部分。坦桑尼亚、刚果人民共和国、几内亚、埃塞俄比亚和新近获得独立的前葡萄牙殖民地莫桑比克和安哥拉都是撒哈拉沙漠以南非洲的原始一动员型政权。我们已经评述过坦桑尼亚所经的历程。莫桑比克、安哥拉和埃塞俄比亚建立时间不长，现在要作评论为时尚早。几内亚的经验表明这样一种可能性：处在很低的发展水平的动员型政权，会很容易地蜕变为新传统主义。自从1957年获得独立以来，几内亚一直是个一党的“马克思主义”政权。但是自从1960年以来，几内亚的经济增长率一直等于零，而且在1965年到1972年间，它的增长率实际上是个负数。①不仅在与各种发展战略存亡攸关的、互相竞争的价值观中作出选择“并非易事”，而且要在一个相当长的时间里实现其中任何一种战略都将是极端困难的。

① 《世界银行地图表》，1973年版。

14 政治产品和政治生产力

按照我们用于政治分析的方法，我们从政治过程谈到了政治作为以及政治评价。所有这些过程的全部内容，都是着眼于目标的活动。各种输入的目的在于导致输出，各种输出的目的在于产生结果，而各种结果则造成目的实现或遭挫败的状态。我们的政治分析要是停留在结构和过程上，甚至停留在输出这个阶段上，那么这种分析就毫无意义。因为这还没有解决输出是否取得了其预期的结果，以及结果是否就相当于生产政治产品。不过，在开始讨论政治价值和政治产品之前，我们需要先将两者加以区分。

政治过程充满着价值、意图和目标。在前面论述政治社会化和政治文化时，我们曾经表明政治社会化的实质就是要引导人们进入政治过程和了解政治意图，而价值标准和期望则构成了政治文化中极为重要的部分。反馈过程是为政治舞台上的各种角色提供信息，向他们表明其目标的实现程度，以及价值标准和期望的贯彻程度。然而，这种类型的评价是特定的政体（以文化为中心和以意识形态为中心的政体）所“固有”的。人们所追求和生产的特定的政治产品，受到时间和空间的限制。在某个政治体系中显得很重要的政治产品，在另一个政治体系中则可能被看作是价值很低

的产品，甚至根本就不算是政治产品。在这样的意义下，我们所讨论的是某个特定政体中的成员，以及他们的特定的政治产品概念和对于各种政治产品的重要性的看法。

在提出对政治生产力的比较时，我们是在确认从政治体系外部作出比较不存在偏见的评价是可能的。为了使我们自己和他人都能满意地展开这种评价，我们必须从一整套能够避免带有偏见的比较政治产品做起。这种从政治生产力出发对政治体系进行的比较，满足了一种非常实际的需要。普通群众除了在日常追求自己的福利之外，还有能力对他们的政治机构、过程和政策的功效作出一些可靠的评价。他们看问题的角度可能有所不同，他们可能只会把今天的作为同昨天的作为相比较，或者，他们仅能对影响他们社区和他们近邻的社区，对影响他们职业或地区的政治生产力同其他人的政治生产力相比较。也许，随着教育的不断普及和各种信息通过传播工具的广泛传播，确有越来越多的普通群众有可能去寻求并成功地进行相当具有世界性的国与国的比较和意识形态与意识形态之间的比较。

对于专业政治学者来说，有关政治作为的比较，应该成为研究的主要内容。虽然政治学者目前尚未有效地履行这种责任，不过，最近某些学者们所作的努力表明，越来越多的政治学者已认识到了自己的这种义务。

14.1 政治评价的方法

最近出版的政治学著作表明，政治学者正逐步地走出对政治过程的研究，进入到对政治作为和政治生产力的比较分析。这方面的贡献是：罗伯特·达尔对多元政治的研究，埃克斯坦对政治作为的研究和罗兰·彭诺克对政治产品所作的富有启发性的分析。

在达尔对多元政治的研究中，他使用了一种二维的标准来评

价当代一百多个政治体系(见第十二章)，标准之一是现代国家中人民参与政治过程的程度；另一个标准是个人和集团为了进入和影响决策过程而彼此竞争的程度。达尔用以下的根据来证明他的多元政治标准的合理性，即：多元政体能将政治影响力广泛地分布在社会上，从而能够代表更多人的利益，并比其他类型的政治体系更能满足人民的要求。

关于达尔的多元政治理论，我们不妨提出两点看法。首先，这一理论往往强调"过程价值"——决策参与和竞争的程度——虽然决策中的竞争只有在那些提供了典型和大量的通讯、结社和集会自由的政治体系中才有可能。因此，达尔的多元政治论及了自由，却没有扩充到自由的全部内容。其次，达尔看来是倾向于一种多元主义的政治评价方法，①可是，尽管他一再强调，多元政治只有利于一套有限的政治价值，他却并没有告诉我们，其他类型的政权可能追求和获得什么价值。达尔的研究是早年很有影响的自由主义信念在当代的相对的变化形式，这种早期的自由主义信念确认，政治参与和公开的政治竞争在道德上优于其他一切形式的政治过程。这种认为参与和多元的政治体系绝对优越的信念，在西方政治学中以前一直占统治地位，因此人们都简直认为这是理所当然的。我们在论述政治评价问题时，是把这些多元政治价值与其他政治产品联系起来看的。

达尔的多元政治标准强调的是参与和竞争过程的价值，而埃克斯坦及其同事的研究强调的则是稳定和生存。关于政治作为的四条标准，归结起来就是如何以最低的代价谋求生存的问题。如果一个政治体系延续时间长，体系内发生集体性暴力活动的程度低，该体系又为其成员所普遍接受，并且能较为有效地处理领导人

① 达尔，《多元政治：参与和反对》(纽黑文，耶鲁大学出版社，1971年版)。

录用和预算制订问题（埃克斯坦① 等人把这称为“决定的功效”），那么，就认为这个体系的作为优良。

但是，无论是达尔的比较评价方法还是埃克斯坦的方法都没有能有效地解决各种政治体系产生何种价值或目标这一实质性的问题。多元主义的标准认为，政治生产力（除了自由的某些方面外），是从政治过程中推导出来的。从而躲避了这一问题。埃克斯坦和格尔的方法在对政治作为下定义时，不考虑政策结果，因而也回避了这一问题。埃克斯坦等人承认，他们可能对一个稳定而有效地产生不良结果的政体给予很好的评分。用我们三个分析层次来表示，他们一个专注于分析政治过程，另一个专注于分析政治体系，而两者都没有从政策这一层次上进行分析。

罗兰·彭诺克在大约十年前曾发表了一篇重要文章，其中提出了政治产品的概念。政治产品就是政治行动的结果。

> 这些结果是对人民而言的，对社会整体而言的，或是对政体以外的其它分支系统，如经济或家庭而言的。我们这里事实上仍在分析政治目标的实现问题，但是我们的注意力集中在那些能够满足“需要”的目标上——不只是国家自身的需求，能使国家得以维持的需求，而是人类的需求。满足人类需求，政策才对人类具有价值，政策才能证明其存在的合理性。②

彭诺克把主要的政治产品列举并解释为安全、正义、自由和福利。考虑到政治体系的国内和国际两个方面，他用这些政治产品

① 亨利·埃克斯坦，《政治作与评价：问题和方面》（贝弗利希尔斯，塞奇出版公司，1971年版）；特德·罗伯特·格尔和穆里尔·麦克里兰，《政治的实际作为：对十二个国家的研究》（贝弗利希尔斯，塞奇出版公司，1971年版）。

② J·罗兰·彭诺克，“政治发展、政治体系和政治产品”，载《世界政治》第18期（1966年4月），第420页。

来看政治体系的生产力。

我们的政治评价方法受到彭诺克创造性见解的影响。这种方法的优点是，除了分析政治过程或政治体系的特征之外，还通过分析实际的政治生产力来进行政治评价。一个政治体系正在满足的是什么样的需求或愿望？效果怎样？代价如何？彭诺克把政治产品主要置于政治过程与输出阶段。输出的目的是为了生产政治产品，但真正的检验还是在结果上。某种旨在加强安全的政治输出模式，是否真正带来了安全？或是一个福利计划是否真正增加了人民的福利？政治生产力是实际的，而不是意图中的生产力。

政治体系的生产品同人们期望它们满足的需求之间的关系，这是彭诺克公式中的关键问题。作为产品，政治生产品就必须由其“消费者”来评价。彭诺克并没有坚持自然法的立场，并没有认为向往福利、安全、自由和正义是人性的内在特点，或是处于社会中的人的天性。相反，他认为这些产品的根据是如下主张：这些产品是各种政治体系普遍追求或为人所期望的，它们被广泛视为政治体系应尽的义务："维护秩序和……安全……，看来已几乎成为政治组织和政治活动的普遍目标，它无疑是政治体系和政治活动所提供的主要价值之一。"① 同样，现代国家也承担了增进本国公民物质福利的义务，尽管这种义务的程度和性质因国家和时间而异。在正义领域中，彭诺克指出："我们认识到，一个政治体系提出的标准，建立的机构和程序模式，如能促进以充分和准确的证据为基础的判决，能在处理所有的案件时都一视同仁，能使社会中误入歧途的成员的堕落减少到最小程度，而使他们的改造达到最大程度，以此来保护社会，那么这个政治体系就是在发展。"②

最后，彭诺克举了个例子来说明自由也是一个政治产品："迁

① J·罗兰·彭诺克，前引书，第421页。

② 同上书，第424页。

居自由和在自己的利益领域里选择的自由，实际上是一切心智正常的人所迫切需要的东西……，显然，建立'法律和秩序'的一个主要的目的就是使人们有可能在一个可以预料的环境中生活，使人们享有自由，使人们感到能够自由地作出自己的选择。"①

我们同意彭诺克这一看法；如果我们打算成为价值问题上的多元论者，那就确实必须把所有的价值都明白地摆出来，而不要认为那些在多元政治或稳定性上成绩很低的政治体系是处于一种道德的真空中。彭诺克对于政治产品的四分法，包括了达尔包含在其自由定义中的多元政治价值观念；在某种程度上，也包括了埃克斯坦对安全下定义时的方法。然而，这种分类方法还包括了非多元政治或不稳定的政治体系可能很有效地生产的其他政治产品。

彭诺克认识到这些政治产品之间存在着紧张的关系：安全和自由，福利和自由，安全和正义或福利和正义都可能处于冲突之中，一方面的增多可能意味着另一方的减少。此外，一个政治体系的发展程度和能力也影响到它生产这些产品的能力。环境的威胁和各种问题也会在可能生产的政治产品的种类和数量上造成限制。在本章以后的部分我们将回过头来讨论政治产品之间存在紧张关系和冲突这个问题。

政治产品和人类需求

由于彭诺克把他关于政治产品的概念放在它能够满足或对人类需求作出反应这样一种假设之上，因此需求问题就值得我们特别注意。在政治学的大部分研究中，人类需求和政治这个问题又几乎无人过问。偶尔也有个别政治学者谈起人类需求及其对政治的意义，但他很可能马上就被"嘘"下台来。理由是，人们所能真正了解的一切，只是愿望或要求，而且这些愿望或要求还会随时间

---

① J·罗兰·彭诺克，前引书，第425页。

和空间的不同而产生巨大差别。形成这种在人类需求和政治问题上无人过问的局面，部分原因还在于早期政治哲学家的自然法学说中提出的人性理论纷繁错综，这些政治哲学家往往选择各自的人性和人类需求理论，来用于为他们所主张的社会和政治制度服务。这种无人过问的局面在一定程度上也是第二次世界大战时意识形态冲突的结果，在这场战争中，关于人类本性或"性格"的理论被用来为荒唐的非人道行为提供依据。基于实证之上的政治学只能从各种能加以观察的事物入手，而试图在这一实证中寻找可能具有广泛意义或者甚至具有普遍意义的东西，这只会使人们堕入自然法的泥潭里，或者更糟。关于人类需求和价值的相对主义和实证主义成了占主导地位的观点。

哈罗德·拉斯威尔以分类表的形式来分析政治产品问题，他区分了八种基本的价值——权力、财富、尊重、仁爱、技艺、启迪、福利和正直——但并不是把这些价值作为人类的一套普遍需求而提出的，而是作为"一张详细的分类表提出来的，目的在于从一种环境到另一种环境比较容易作各种有效的比较。"①

亚伯拉罕·马斯罗作了更大胆的尝试，他提出普遍的人类需求是按系列或等级的程序排列的。排在第一位的需求是同人类生理特性有关的——对食物和住所的需求。人身安全的需求也是居前的，但似乎不象人类对食物的需求那么紧迫和基本，因为饥饿可使人去冒人身的风险。当上述需求得到满足后，获得爱和有所归属以及受到尊重这类较高一级的需求便重要了，再接下来的是例如从事艺术和智力活动，从事创造这类自我实现的需求。② 杰

① H·D·拉斯威尔，《心理病理学和政治》(纽约：瓦伊金出版公司，1960年版)，第279页；以及《权力和个性》(纽约：W·W·诺顿出版公司，1948年版)，第16页起。

② A·H·马斯罗，《动机和个性》(牛津，牛津大学出版社，1938年版)，第80—98页。

维斯稍加修改也接受了马斯罗的公式，他还用取自多种环境下的研究和资料，说明了它对政治行为的意义。① 英格尔哈特则运用马斯罗的公式提出了有关第二次世界大战以来欧洲各代人政治态度变化的一些理论假设。②

最后，保罗·西格蒙德在考察政治哲学中自然法理论时得出结论，认为以人性为基础来确定社会和政治组织的普遍原则是不可能以其早期的形式而再现的。他另行提出了普遍需求和潜力的概念，认为正是这些普遍需求和潜力赋予政治过程和公共政策的各方面的道德上的合理性。西格蒙德同马斯罗一样，也是从对生存和安全的基本需求入手的；他把较高级的产品，包括平等、自由、仁爱和共同感等，作为潜力："这些就是能够用来对社会政治和经济制度进行评价的人类的某些需求和潜力。把这些目标作为标准，保存了自然法理论中的某些尝试，其目的在于推导出同人性相关的普遍性和客观性的规范。"③

彭诺克提出的四种政治产品组合方式与马斯罗和西格蒙特是一致的。这样，安全、福利和自由在所有三个公式中都出现了，它们在拉斯威尔的基本价值中也出现了。彭诺克关于正义的定义与马斯罗所说的"尊重"、拉斯威尔的"正直"、西格蒙德的"平等"是相关联的。

用体系、过程和政策来分析政治产品的方法

彭诺克的文章呼吁研究政治发展的学者把自己的研究工作推

① 詹姆斯·C·杰维斯，《政治中的人性》（纽约，约翰·威利出版公司，1963年版），第1章。

② 罗纳德·英格尔哈特，《沉默的革命：西方社会公众变化着的价值观和政治形式》（普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1977年版），第3章。

③ 保罗·E·西格蒙特，《政治思想中的自然法》（坎布里奇，温思罗普出版公司，1971年版），第209页起。

进到其所具有的伦理道德意义，呼吁他们进而从研究政治过程到研究输出和结果，并且从评价的角度来考虑这些结果。我们希望在此响应他的要求，转向一种较为系统的分析方法，以便在我们总的分析框架内对各类政治产品进行评价。我们把福利、安全和自由在一定程度上看作是政府的提出或提取、给予、强迫和勸勉等行为的结果。福利在一定程度上是政府提取和分配资源的结果，而自由和安全则同政府强制的形式、范围和程度有关。在第十二章，我们曾试图对一系列政治体系中的福利、安全和自由的结果加以比较。但是，除了这些政策产品之外，还有稳定和适应这些重要的体系产品以及参与、服从和司法程序的公正这些必须包括在我们总的评价范围内的重要的过程产品。

在表 14.1 中，我们把自己研究政治生产力的方法用图表的方式表示出来了。我们采取初步步骤表示出这些政治产品在国内和国际环境中发生作用的情况。该表提供了一个分析所有政治产品类型的分类法，而没有假设人类需求存在等级状态，也没有任何相对偏重这些目标的意思。政治产品的总类别和分类别能够包括每个人通常重视的一切价值方面，并能够使我们从每一类价值角度去对一定社会中的政治文化和政治结果进行比较。

因此，表 14.1 中的政治产品类别和实例可以为我们提供一个可能存在的各种道德观念一览表，从而我们有可能来考察政治生产力。然而，该表也提出了一种研究课题，即一套对道德评价具有直接意义的问题。这一课题可以包括下列问题：

1. 人们重视的是哪些类别的政治产品？程度如何？在什么条件之下？为了获得各种未来的价值，他们在目前愿意承受怎样的风险和牺牲？

2. 我们如何能够就每一类政治产品来对不同的政治体系的生产力进行衡量和比较？

3. 各种不同的价值类型之间的权衡交换关系如何？例如，安

表 14-1　　政治体系的生产力

政治产品的类别		国内产品	国际产品
体系产品	体系维持	过程和内容的规则性及可预见性	国际交往中的规则性和可预见性
	体系适应	结构和文化对国内环境中产生的挑战和机会的适应性	结构和文化对国际环境中产生的挑战和机会的适应性
过程产品	参与	实现对国内输出的手段性活动 直接产生功效和尊严感的活动	对国外输出的手段性活动；通过爱国性的或国际性的输入直接产生功效和尊严感的活动
	服从与支持	对法律的手段性的（为了免受制裁）服从 完成义务，提供各种服务的机会，取得成就	手段性地（为了免受制裁）履行军事和其他对外义务 提供爱国性服务和/或国际性服务的机会
	司法程序的公正	法律面前人人平等 公正的程序	尊重国际法和国际法程序鼓励国外的公正司法程序
政策产品	福利	人均增长，数量和成分 分配公平	经济增长，提高国家的国际形象 分配公平，促进对外贸易，经济增长和福利
	安全	人身和财产安全 公共秩序	国家安全 解决国际冲突的贡献
	自由	免受管制 私生活不受干扰	尊重他国的自主权鼓励各国国内的自由

全和自由的价值两者不能同时得到最大实现的程度如何？

4. 一定条件下限制各类政治产品生产力的权衡交换关系是什么？例如，社会财富达到一定水平时，在教育和社会保险，或平等和安全之间应作怎样的选择？

5. 从动态的观点来看，权衡交换关系又是什么？未来的福利是否必须以现有的福利，现有的平等或现有的自由为代价——或从现有的三者为代价来换取？

6. 在怎样的条件下，某些政治产品可以成为其他政治产品的增值者？例如稳定增进了福利产品，或参与也带来了服从，等等。

在前几章中，我们已经从纯粹描述的角度对这些问题作了部分的讨论。这里，我们将说明几个用于评价分析的关键问题。

14.2 国内体系产品

首先要简单地谈一下体系产品、过程产品和政策产品这三层分类法的逻辑。这里更多地要说明政治生产力而不是政策产品。为了要维持政治生产力，就要求用有效的社会化和录用政治体系角色的形式来维持政治体系。政治生产力的增长要求有与之相适应的结构和文化。因此，专业化的政府行政机构和部门的发展，就可能提高安全、福利和法律程序的公正等产品的生产，正象政党、利益集团和大众传播工具的发展就可能提高自由和福利等产品的生产一样。从这个"资本增值"的观点出发，机构的维持和发展并不直接生产政治消费品，但它们可以使政治消费品的生产以持续不断地和不断改进的方式发展，并且使得生产这些消费品的代价降低。正如在经济中一样，"政治工厂"的维持和改善，要求为了实现上述目的而经常地分配资源，要求为了使体系能够适应而以惊人的速度进行资本投资。这两种活动都可能在短期内降低政策

产品的生产力，以便在长时期内增加政策产品的生产和改进产品的成分。

"适应"这个概念至少包括两层意思。一方面是指体系有能力改变其结构和作为，从而更有效地对付环境中产生的挑战和机会。第二方面是指效率，是指同成本相对而言的收益方面。从这个观点出发，交付给体系产品消费者的报酬都是作为手段的和间接的。此外还存在更大的意义，即体系的维持和适应以造成人们稳定秩序感的形式，以及用积极地应付挑战的方式提供直接的消费产品。天地间万事万物各得其所的观念，可能是对消费者的一个直接的输出。世界上存在着人们能与之相适应的非常熟悉的结构和程序——社会秩序、社会等级和社会角色的承担者各司其职。对这些常规和举止行为的干扰和严重背离都可能造成社会的混乱和引起人们的忧虑；有秩序的生产力就会下降。

同样，对政治体系的挑战和威胁——战争、叛乱或经济灾害——的出现，造成了对适应和创造的普遍要求。在威胁和挑战面前"有所作为"的政治体系，减缓了人们的忧虑感和紧迫感，直接有益于政治消费者。因此，体系的维持和适应不仅对生产力来说是手段性的，而且可能直接地生产政治消费品。

不用说，秩序和适应这两个体系产品是相互冲突的。实际上，即使政治体系处于逐渐适应的情况下，也总会在某种程度上损及规律性、前途的可预见感和生产力。而且政治体系在适应方面的努力可能遭到失败，或者没有成为可以稳定下来的改革行动。然而我们可以设想一种建设性的体系适应，我们可以把秩序和适应之间的冲突或权衡交换关系视为两条相互关联的曲线，当适应这条曲线上升时，秩序那条曲线就下降，然后当适应曲线逐渐下降时，秩序那条曲线就再度上升。

14.3 国内过程产品

过程产品是在输入和输出两个阶段上生产出来的，它包括公共政策制订中的参与及公共政策执行和实施中的服从和司法程序上的公正。从参与和服从这两个产品比较狭隘的意义上说，它们是手段性的，它们作为产品的价值，取决于它们是否能有效地造成理想的政策。参与把各种重要问题带进政治过程，并且支持友好的结盟。服从法律就使人免受制裁和惩罚，并且促使各项为人所支持的政策得以实施。司法程序上的公正与平等地实施法律有关。

然而，参与也是一个直接的消费产品，虽则它是在政治过程中出现，而不是在政策输出中出现的，除非在那些获得参与的办法本身就是政策主题的情况中。能够有效地参与政治决策的人，会得到一种政治功效感、影响感或尊严感。凡是把在自我表达和成就上的满足置于人类各级需求的范围内时，人们就必须承认这些满足对许多人来说是非常重要的，因此当政治参与能够增强人们在这方面的满足时，我们就必须给政治参与以政治产品的地位。即使那些未能实现自己特定政策目标的人，也会因为自己曾经作过一番努力，或因为获得了政治领导人的反应和注意而感到满足。

同样，从狭隘的意义上讲，服从法律也可能只涉及守法的公民和臣民的行动，他们因为实际的或恫吓性的制裁而循规蹈矩。有关的政策对罚款、监禁、剥夺权利和特权作了详细规定。但是公民同政策执行的关系，可能而且确实常超出这种狭隘的和手段性意义上的服从。政府采取的行动可能是为了要在公民中发掘履行职责和信守义务的巨大的感情推动力。政府可以为人们提供服务、取得成就和获得荣誉的机会。肯尼迪总统在其就职演说中，就曾求助于这种提供服务和牺牲的感情推动力。他说："不要问你的国家

能为你干些什么，问问你自己为国家能干些什么。"为集体服务的感情推动力是强大的，它在社会出现危机的时候表现得尤为突出，不过也并不只表现在那时。能够成功地利用这些需求或感情推动力的政体，可能降低其实施政策所化的代价，或者保持一种超过其能力的表面价值的生产力水平。一个碌碌无为的政体，或者是一个推行不得人心政策的政体，会挫伤这些感情推动力，甚至会使它们变成对政治的厌弃或疏远，从而增加了政体作为的代价以及或者降低了政治体系的生产力。

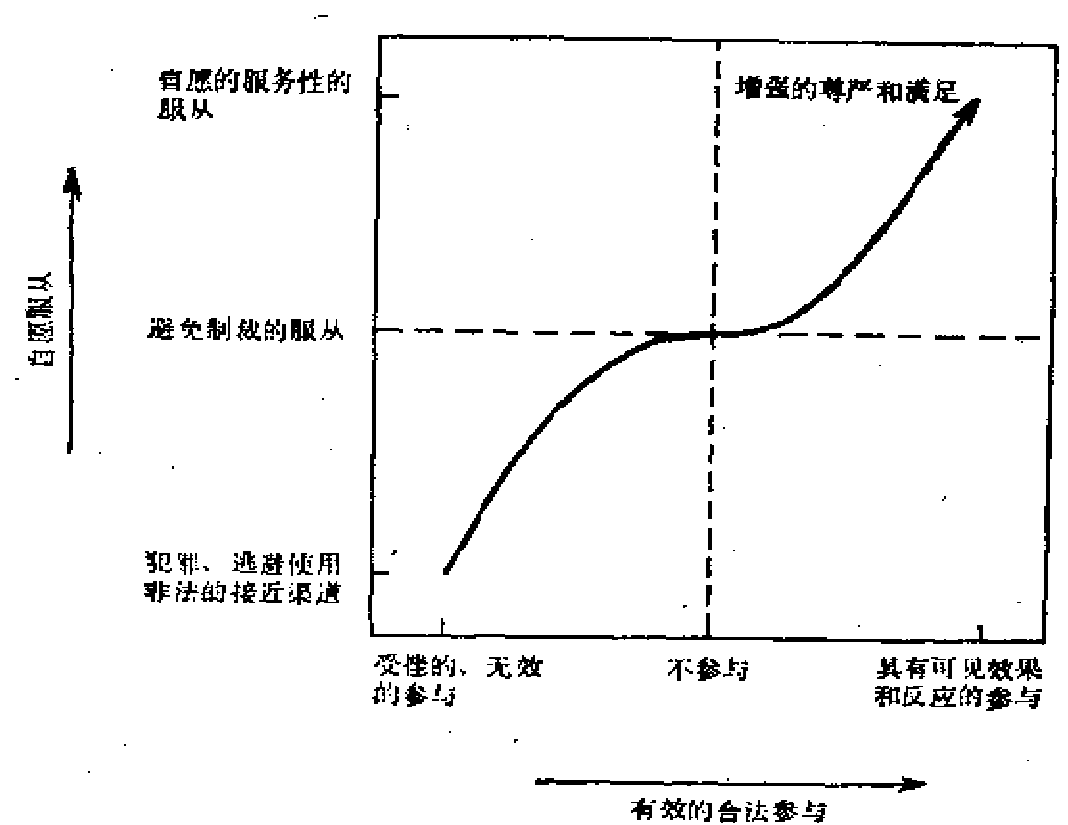
司法程序的公正是一套对个人及其财产实施法律时所要求的条件、限制和过程的组合。尽管司法程序的公正应用于个人直接与法律打交道的场合，但是社会成员对于法律实施的平等和公正的普遍认识是一个更为全面的过程产品，它有助于促进人民的安全感和可预见感，使其非常有信心地行使自由和权利。司法程序上的公正通常意味着在法律面前人人平等，以及在实施法律时提供公正的程序。在搜查人身或住宅时要出示搜查令，被告享有合理的保释，聘请律师辩护，受到人身保护，接受陪审团的审判，向上级法院上诉以及接受合理处罚的权利。这一切都可能提高实施法律的代价，拖延施加制裁的作用。但是，没有司法程序的公正，实质性的自由就会受到危害。如果被控触犯法律的人不能取得有效的辩护手段，那么一份满纸保证和详列各种自由的人权法案①，可能意义不大或是毫无意义的。但是，获得司法程序的保护，不使权利受到侵犯，或是对于公正地实施制裁的保证，在各个社会中并不是平均分布的。因此，司法程序的公正既有量的大小的一面，也有分布的一面，在对政治生产力作任何估量时，这两者都必须考虑进去。司法程序公正同服从法律的关系及其同公共安全和秩序的关系是复杂的。一方面，一个非常拘泥细节的法律程序

① 人权法案，美国宪法的第一次修正案，1789年通过。——译者

会提高法律实施的代价，降低犯法者被逮捕和被处罚的可能性；另一方面，一个享有公正和平等声誉的司法体系，可以鼓励人们服从法律。当然，法律实施过程只是影响社会内公共安全和秩序的多种变数之一。

因此，我们必须在彭诺克的那套产品上再加上这些与过程有关的功效和尊严，履行义务和服务以及司法程序公正感等消费品。它们彼此之间常常是互相联接的，并也同体系产品和过程产品相关。图 14.1 表明，在一个反应人民要求的参与性政治体系中，人们履行服从法律的义务同有效参与是齐头并进的。这两者互相促进，维持着体系的稳定。① 该图还表明受挫的参与和无

图14.1　有效参与和自愿服从：过程产品的强化关系



① 关于若干民主国家中这类积极性联系的一些资料，见加布里埃尔·阿尔蒙德和西德尼·维巴，《公民文化》（普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1963年版），第247页起。

效的参与或是被故意排挤在参与之外，都可能会导致人们逃避服从法律和使用非法的暴力和强制手段。民主这一概念的大部分感召力，无疑在于它有希望达成一种如该图右上方象限内所示的政治体系。在这种政治体系中，参与的需求，政府的反应和令人满意的支持之间能够进行成功的交换，从而为政治体系内的公民提供体系过程和政策产品。因此，这样一种理想的破灭，可使受到排挤的少数派更为愤慨。

14.4　国内政策产品：福利

让我们再从福利入手来考察政策产品。在第十一章和第十二章中，我们已经描述了一系列国家中福利情况的资料。通过这些资料和凭借这些资料，我们能够指出对福利发展进行道德评价的各种可能性和存在的问题。当然，我们知道，政治体系也分配荣誉、地位以及美的和道德的满足，并且这些非物质的利益可以代替物质福利。不过，从物质上考虑问题已足以说明这里的分析。

在我们考察过的有关福利结果——包括收入、保健、教育和住房——有一个事实最令人注目，这就是国民生产总值水平高的国家拥有较多的物质福利。与最穷的国家相比，最富裕的国家中公民享有很好的保健服务，医生很多，住房宽敞，文化普及，能够买到的消费品也很充足。毋庸置疑，富要比穷好。

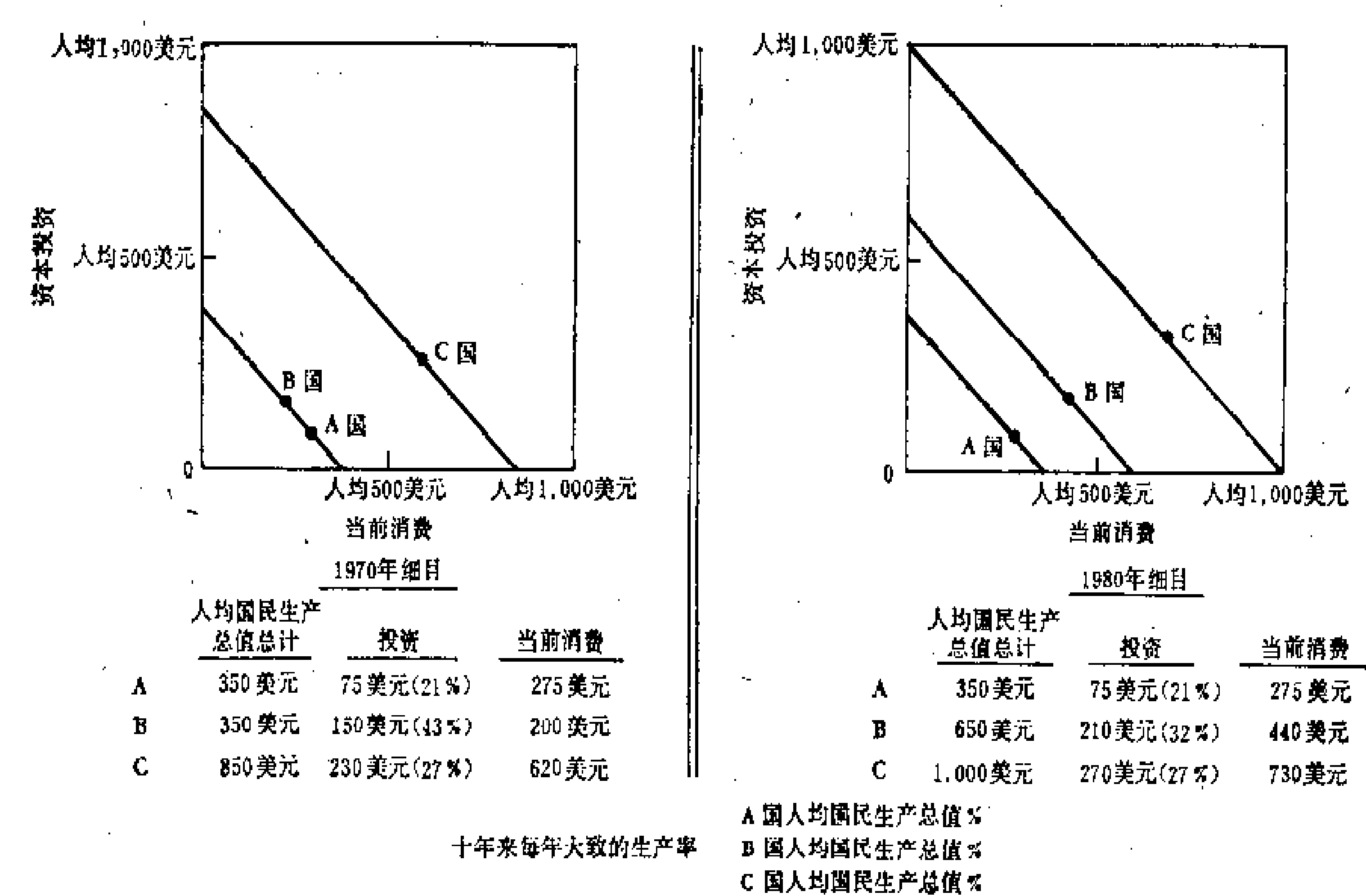
然而，对福利予以评价的观点必须从经济生产力的事实出发，而不是在此结束。高度的经济生产力水平并非一蹴而就的；它们在一定程度上是文化、社会和技术模式的结果，在这些模式中，各种政治力量同环境发生交互作用，但是很少能控制环境。国际上的依赖，历史发展和自然资源，在形成各国目前的富裕程度中也起了关键性的作用。要对当代的政治体系作出评价，不仅要

考虑它们已经达到的富裕程度，还必须考虑这一体系对社会财富增长的能动作用。从这一观点出发，表 12.3 中关于经济增长率的数据是同关于对福利的评价密切相关的。

看来除了考察经济发展的水平以外，考察经济增长的动力是分析政治生产力所必不可少的。然而，这种考察马上会引起两个严肃的问题：(1)政治体系影响经济增长的效率如何，(2)对目前的福利消费和未来的福利消费作何评价。政治体系如何在各种不同的情况下最有效地导致经济增长，对此无人真正了解。这是一个以经验为根据的问题，但是它对评价却有很大的影响，因为要达到未来更高水平的生产力，几乎不可避免地意味着放弃目前的某些消费。人们通过投资来建立和更换工厂，鼓励科研，制造新的机器或采用新的农业技术来提高经济生产力。花费在这些用途上的国家收入，就不可能用于保健、住房、社会保险和其他许多福利目的。

图14.2显示的一对权衡交换关系曲线(生产—可能性曲线)，就说明了这一观点。1970年，A 国和 B 国总的生产力水平相等。它们生产的全部产品和服务的水平是人均三百五十美元，而 C 国的人均产值为八百五十美元，权衡交换线显示了这些国家可能根据这一能力来调和各种消费或投资的方式。A 国消费了它产出中的大部分，而 B 国则把它的生产成果的大部分用于投资，以牺牲目前较多的消费来换取所希望的未来的消费。到了 1980 年，即十年之后，B 国发现它的投资得到了补偿，它的经济每年约增长百分之六，比停滞不前的 A 国能享受更多的消费，而且还仍然保持一个较高的用于未来的投资水平。富国 C 的情况则说明了一句很盛行的名言“已得利者更能得利”。富国 C 一直能够维持比另外两个穷国更高的投资和消费，而且能够在提高本国福利方面远远超过 A 国而几乎又不对其公民带来任何困难。对处在第一个时期的 A 国和 B 国的生产力进行道德性的评价，这个问题多少有

图 14.2 生产可能性的权衡：消费还是投资？



1970年细目

	人均国民生产总值总计	投资	当前消费
A	350美元	75美元(21%)	275美元
B	350美元	150美元(43%)	200美元
C	850美元	230美元(27%)	620美元

1980年细目

	人均国民生产总值总计	投资	当前消费
A	350美元	75美元(21%)	275美元
B	650美元	210美元(32%)	440美元
C	1,000美元	270美元(27%)	730美元

十年来每年大致的生产率
A 国人均国民生产总值%
B 国人均国民生产总值%
C 国人均国民生产总值%

资料来源：根据保尔·A·塞缪尔森的《经济学》（纽约：麦可喜出版社，1967年版）改编，第23页。为了说明问题，附加上了假设的美元量。

些难于处理。因为它取决于由哪一代人享受较多的利益。我们所能做的只是指出两个方面都必须加以考虑。

然而，这个问题的重要的实践方面也是显而易见的。如果B国的投资计划失败，在发展中国家里，许多投资的努力——特别是象中国的"大跃进"那种想一次就推动经济急速发展的巨大努力——都已失败。那么，B国在十年后的结果可能依然是处在A国的水平上，而且在这期间会使其公民在福利方面遭到许多年的牺牲。比较不太显著的是，如果A国有效地使用其用于投资的钱，它也有可能在使其公民短期内付出较小代价的情况下获得与B国相同的增长。在第十二章中，我们引用了伯格森关于中等富裕范围内命令型经济和市场型经济增长情况的发现。他的发现表明，平均来看，东欧的命令型经济国家比与之相应的市场型经济国家，更多地把收入用于投资。但是，至少在那个时期，命令型经济的国家并未能成功地获得比后者更快的增长率。虽然人们在把这些推断用于其他的情形和时期内时必须慎重，这一模式意味着命令型经济在福利成绩方面遭受了一个净损失，尽管差别并不是很大。

我们对于如何评价福利生产力的分析还不能到此为止，因为还有公平的问题值得讨论。表12.1表明，即使在经济发展水平相同的各国中，其人口中各个不同的收入集团所取得的分配份额是大不相同的。这一分析可以扩大到考察较小的集团，以及地区和少数民族的特殊问题。但是该表清楚地表明，在各最富裕的国家中，法国给予其最下层的占全国人口百分之四十的公民的份额，要比英国给予其这部分公民的少得多。在经济水平低一点的国家中，意大利提供的分配额远不如捷克斯洛伐克来得公平，但比委内瑞拉要公平得多，在该表往下以此类推。对于保健、住房和教育结果的分析，在总的收入水平之内和之间都显示了多少类似的模式。

对于平等问题的考察也是很复杂的。首先，我们再次遇到了目前和未来福利的问题。如果仅仅考虑到个人，我们想要知道在人口中存在着多大的经济流动性。在以后的十年中，目前最下层的百分之四十的人中有一部分会升到上层集团去的可能性如何？人们对这种流动性的认识如何？公民对它给予怎样的重要性？我们又应该如何来评价这种流动？如果某些公民很喜欢冒险的话，他们就可能会愿意在一个收入悬殊，但也具有上升机会的社会中生活，而不愿在一个无法得到这种机会的社会中生活。如果就整个政治体系而言，这里存在着平等和经济增长之间关系的问题。经济增长是否会因收入集中在富人手中而受到鼓励，这些富豪较可能把收入节省下来(用于投资)，而不是把它们用于食物和住房？这种情况在哪种经济发展的水平上，以及在哪些类型的政治体系中是真实的？①

即使是在一个特定的时期内对公平进行考察，表12.1的数字背后也有更多的问题。从道德的观点来看，收入是同人们按自己的愿望处置其收入的自由密切相关的。这里我们不仅仅只考虑自由的问题，而且还要考虑个人收入的使用问题。一个决定的因素是国家的富裕程度。在一个富足的经济中，除各种可能得到的服务、医疗技术，象公园和公路那样的公共产品等之外，可以得到更多种的产品。即使某些公民的收入份额较小，他们面前也会有多种消费的可能性。另一决定的方面同命令型经济和对生产的控制有关。虽然捷克斯洛伐克和保加利亚的社会主义命令型经济，较之可与其相比的市场型经济国家来说，分配给低级阶层的国民收入份额更为公平，但是国家计划的制订者规定了很小规模的消

---

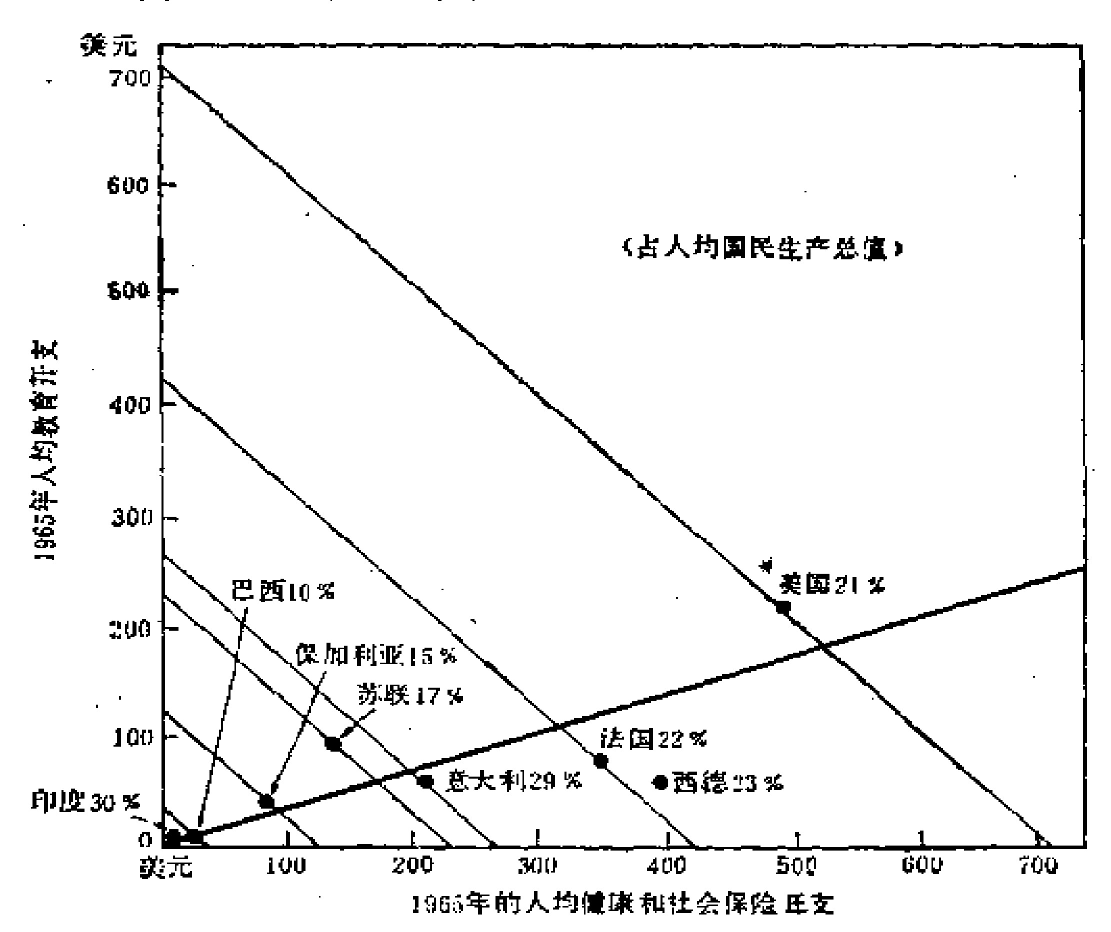
① 把这类经验性问题结合在评价分析中的必要性，在约翰·罗尔斯的《正义论》中得到了清楚的证明(坎布里奇，哈佛大学出版社，1971年版)。这种结合在许多古典的哲学中也起过重要的作用。

费品生产。表12.4中有关住房的数字就指出了这点；其他除了严重的质量问题外，还有消费者排着长长的队购买消费品，迟迟得不到诸如各种生活用具和汽车之类的消费品等情况，这提供了另一个证明。此外，这个收入分配表显示的是缴税前的收入。我们已经知道，在命令型经济中政府通过递减营业税和类似的手段征收了很大比例的国民岁入，其中很大部分回过来又作为投资。为了对比较而言的公平和生产力获得更清楚的了解，我们需要得到更多更好的有关这些不同国家中各种社会集团生活水准的材料，而且眼前福利和未来福利的问题依然存在。

现在让我们来分析福利生产力中的最后一个问题，即目前各类公共开支分配中的权衡交换关系和收益增殖。图14.3显示了某些生产可能性曲线，作出这些曲线的前提是，假定一个国家的统治联盟决定(根据可能得到的资源，可以选择的需要和要求，各种轻重缓急的次序等)把国民生产总值中一个固定的量分配给教育和福利。作出这一决定之后，领导人就必须决定对每一种产品应分给多少，我们把教育同保健和福利之间的权衡交换关系作为一条生产可能性的线显示出来。这条线是从图的下方百分之一百地用于保健和福利这个极端划向其正好相反的方向——图上方百分之一百地用于教育。(这样的线往往划成向外弯曲的曲线，这是由于在两个极端上的全部权衡交换是成效不佳的。——例如，学校的教师可能成为贫穷的靠福利生活的工人。但这里为了简单起见，我们用了一条直线来显示。)1965年各国在这条线上实际的位置，是根据第十一章中的材料确定的，它们分别用一个小圆点表明这条曲线所反映的保健福利和教育占该国国民生产总值的比例和各个国家的名字线所反映的保健福利和教育占该国国民生产总值的比例来表示。在美国的例子中，我们显示的是结合在一起的公共开支和私人开支，因此正是这种结合影响着美国的福利。由于缺乏数据，其他国家所列出的只是公共的开支，但对那些包括在

表内的国家来说，其大部分教育、保健和福利开支都是来自公共的资金。

图 14.3　生产可能性的权衡：教育还是健康和社会保险？



资料来源：表11.3，查尔斯·L·泰勒和迈克·C·赫德森，《政治和社会指数世界手册》（纽黑文：耶鲁大学出版社，1972年版）。

注：总的各项开支假设是固定的，上升的斜线代表教育同健康、社会保险之间1:3的权衡交换关系。

* 有关美国的数据包括29％的私人教育开支和69％的私人健康—社会保险开支。摘自弗雷德里克·L·普赖尔，《共产党国家和资本主义国家中的公共开支》（霍姆伍德，伊利诺伊：R·D·欧文出版公司，1968年版），第142，162，200页。

只要一看，人们再一次发现富要比穷好。美国得到的教育和福利都比其他国家多。确实，光是美国的教育开支这一项，就超过了印度全部的人均国民生产总值。但是，人们同样也能够发现在这两个福利领域之间存在着不同的权衡交换关系。① 该图显示了一条带黑点的线，它表明国民生产总值的百分之五用于教育，百分之十五用于保健和社会保险的平均交换关系——一比三的比例。美国花在教育上的开支相对较多，它在其权衡交换曲线上的位置更接近教育那一端。苏联的位置在其权衡交换曲线上甚至更靠近一点教育那一端；相反，法国和西德则以较少的教育开支来换取更多的福利开支。意大利和保加利亚的开支非常接近一比三的比例，不过意大利花在两种福利产品上的开支，在国民生产总值中所占的比例都要比保加利亚来得大。对于非常贫穷的国家来讲，我们可以看得非常清楚，在这些结合在一起的领域中，无论选择什么样的交换比例，从每个公民平均计算的全部开支是相当有限的，不过，相对来说巴西选择了较多的社会保险，而印度则选择了更多的教育。②

在考察这些权衡交换关系时，还应指出另外两点：（1）教育和社会保险开支，特别是在那些实行广泛社会保险计划的国家中，在全部人口中的分享是非常不同的；（2）教育不仅是一个需要的消费产品，而且对于未来的福利生产力也常常具有增殖作用。权衡交换的需要和对未来生产力的增殖作用两者，都对分配决定的道德评价有关系。

---

① 这里的讨论的假设是，开支在两个领域中带来了实际的福利。当然，我们已经知道，从输出到结果的效果在各个国家是很不相同的。表12.6中教育开支及结果的数据就是例证。

② 我们应当强调，这些数据来自六十年代中期，所描述的是巴西在1964年军事政变之前存在竞争性的人民党主义时期内的政策权衡。

14.5 国内政策产品：安全

安全作为一个国内政治产品由两部分构成：人身和财产安全不受侵犯以及公共安宁和秩序。正如福利是政体和经济的混合产品一样，安全是社会和政治过程的混合产品。如果家庭、教会、社区和学校等不能反复地向人们灌输遵纪守法的观念，那么政体的法律实施过程就会负载过重。违反公共秩序的行为——示威、骚乱、恐怖行动和游击战争——通常都同种族、宗教和社会冲突相联系，同不得人心的公共政策相联系，或是同公共政策未能解决严重的不满有关。如果人们认为政体和经济的分配过程不公平，那么他们服从法律观念就可能减弱。一个在社会中很少有利益相关的人或是强烈感到社会中存在的非正义、种族歧视的人，或是感到前途无望的人（无论出于什么原因），都可能去铤而走险，或是卷入集体性破坏公共秩序的活动。这类行动可能而且常常危及无辜的各方，并使人民普遍产生对人身安全的忧虑。因此，无论物质福利的状况如何，人身和财产的不安全及公共秩序的混乱，总是作为消极项目列入政治帐册的。

虽然现在人们对于一般犯罪的各种原因还不很清楚，但是关于政治冲突原因的材料却是很多的。公共秩序发生崩溃的不同表现，可能以不同的方式影响公民。一场大规模的破坏财产的骚乱可能比一个恐怖主义者的炸弹直接影响到更多的公民。但是骚乱活动的许多受害者遭受的损失不及少数几个遭到炸弹袭击的人来得严重。尽管形成政治冲突的遭人剥夺的感觉和重要的组织基础的支持各不相同，（在第七章和第八章中，我们曾详细地讨论过这个问题。）但是在福利水平和安全程度之间所存在的一般关系是相当清楚的。如图 14. 4 所示，普遍的高福利条件，包括全体人口中各个部分都享有平等（或至少是幸福），是与国内政治暴力的激烈

程度较低相联系的。无论是用收入份额、水平、教育、保健，来衡量贫穷阶级和受到剥夺的种族集团的情况，这些非常普遍的联系都会出现的。图 14. 4 的曲线一般说来是正确的，不管它的真正形状如何。即使加上因价值观冲突等因素造成的许多例外，福利和安全之间的静态关系也可能是正面的和增强的。



图 14.4　福利水平和政治安全水平：两个静态尺度之间的经验关系

资料来源：由政治暴力引起的死亡人数取自泰勒和赫德森，《政治和社会指数世界手册》，第110页起。福利变数是根据表12.1计算的。

• 尼日利亚的数字只包括1958—1962年。1958—1967年期间，尼日利亚每年每百万人中死亡人数估计为9,153 人。这是灾难性的内战的反映。

然而，用于分析静态关系是正确的看法，用于分析动态关系或用于分析介乎两者之间的变化则不一定正确。正如我们在讨论福利问题时所说的那样，经济增长率和物质条件的改善可能是评价福利结果的一个关键性因素。但也有某些迹象表明，经济增长率也可能同政治暴力的增加和安全程度的降低有关。① 在变革和动乱时期，某些集团特别受到威胁，而其他一些集团则失去地位。而且正如我们在第十二章所表明的，经济发展中共同的模式总是在发展的中期初使不平等现象增加，从而加重了相对意义上的剥夺。由于这点原因和其他一些原因，实现较高的与平等的福利水平，可能是解决长期安全问题的办法，但是在过渡时期，各种冲突和要求都可能使安全程度降低。在几十年或更长的时期内，将会存在负的动态权衡交换关系。军人政权和共产主义意识形态所许诺的典型解决办法是通过加强强制性控制——取消自由以换取安全作为一个暂时的或无限期的措施——来避免此类对于安全的威胁。在被各种冲突扰得四分五裂的国家中，人们要求实现安全价值的呼吁是不容拒绝的。

14.6 国内政策产品：自由

我们在这里使用的自由概念是指保护各活动领域，免受外来干涉以及保护私生活不受干扰的权利。这种自由有时被看作是与宪法上的，法令上的或惯例上的限制政府权力有关的消极“免

---

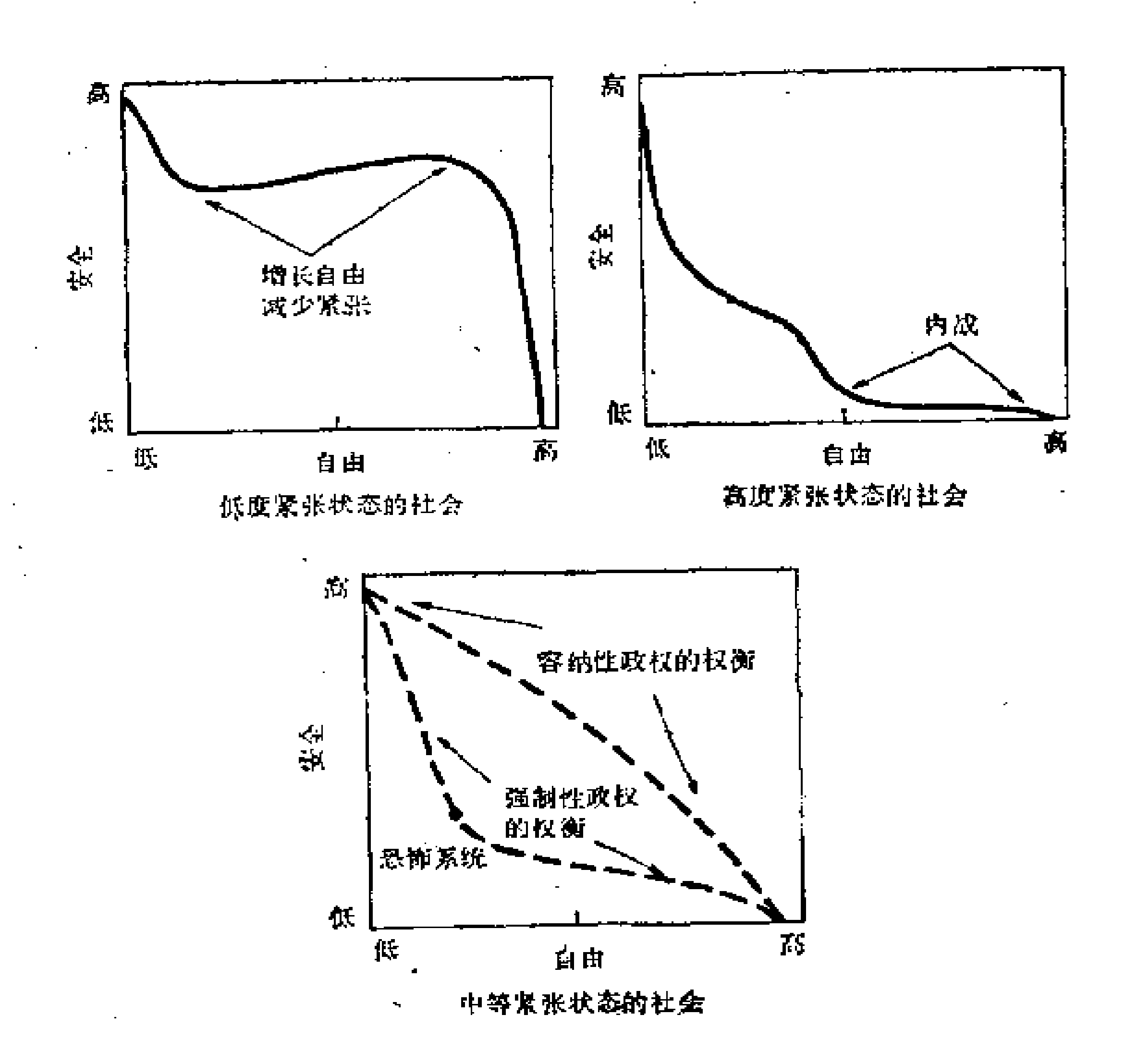
① 参阅曼柯·奥尔森，“作为不稳定力量的经济迅速增长”，《经济史报》第23期（1963年12月），第529—552页。然而经验的证明却与此相矛盾。参阅道格拉斯·A·希布斯，《群众政治暴力》一书所评论的各种研究（纽约，约翰·威利出版公司，1973年版），第31—36页。希布斯自己所作的定量分析表明，经济增长率与集体抗议活动是负联系，而不是同级别相当高的国内战争有联系的联系。

受"意义的自由。但是它不只是简单的对政府行动的限制，因为其他的个人、集团和组织也可能侵犯自由和私生活不受干扰的权利。自由作为一项政治产品，可以由政府干涉私人行动而得到促进，例如当有些私人集团干扰他人自由时，政府加以干涉。近年来通过的很多有关消除种族隔离的立法也可以从这些方面来理解。房地产所有者否认他人的居住权或租佃权，限制他人获得就业机会，个人干扰他人行使政治权力，等等——所有这些都构成了某个公民集团对另一些公民集团自由的侵犯。在这种情况下，政府就规定了某些集团的自主权的范围，以便把自主权给予其他集团。

在电脑化的数据库日益发展和信息迅速传播的时代，私生活不受干扰及其保障问题就具有了新的更大的重要性。这些技术的发展，使福利和安全这些政治产品同保障私生活不受干扰意义上的自由，处于一种特别紧张的状态之中。这些新的信息技术促进了对罪犯的合理量刑，或提高了经济活动的功效和生产力，但所有这一切另一面却丧失了私生活不受干扰的权利，其原因就在于有些相当陈旧和不准确的或使人误解的信息大量的储存，并不管信息使用者评价这些信息的能力如何，他们都会十分容易地得到这些信息。

虽然二十世纪发展的技术使得自由和安全之间的关系出现了特别紧张的状态，但它们之间的对立都是政治哲学中由来已久的难题。至少，在逻辑的两个极端上，在自由和安全之间的权衡交换关系似乎是消极的，也没有现成的道德上的答案能够规定它们之间最适宜的平衡关系应怎样。政治发展和经济富裕都不能提供解决这个问题的明确办法。有时，某些人的自由威胁到他人的安全。然而，逻辑上和道德上存在的难题，并没有取消在具体的条件下安全和自由，以及福利之间关系上的某些非常重要的经验问题。因为自由的问题部分地涉及到公民希望如何来使用自由，而安全

图 14.5　在不同程度社会紧张状态条件下对安全和自由的权衡



的问题则部分地涉及到谁来维持安全。

在图 14. 5 中，我们试图提出一些自由和安全之间不同的权衡交换条件。我们展示了三种不同的社会中可能存在的自由一安全曲线。社会甲是一个“紧张状态很低”的社会：不管是出自什么原因，公民对他们的福利条件相对而言是满意的，他们没有感到存在基本的价值冲突。而且这个社会很可能在文化上是一致的，也许它还显示了很高的福利和平等的水平，或者人们对福利与平等

的期望不高。但总的来说，在自由和安全之间还是存在着一种消极的权衡交换关系。在最最右边，即在曲线上极端自由的那一边，安全程度因为人身和财产权受到他人的觊觎、狡猾和体力的威胁而急剧下降。但是在这样一个紧张状态很低的社会中，公民只要在自由方面作出最低限度的牺牲，就能获得很多安全。在自由的各个很不相同的水平线上，安全并没有发生变化。事实上，当自由处于中等范围时，短期内的权衡交换甚至可能是积极的；当政治平等受到威胁而自由的降低可能造成紧张时，安全程度是下降而不是上升。而总的来说，在这样的社会中，公民有可能享有大量的自由和安全。

第二种社会显示了一组非常不同的权衡交换可能性。在这种社会里，种族、阶级或政治价值的不同和不平等，造成了剧烈的紧张状态。在自由大量出现之后，社会至少是暂时陷入内战，而安全丧失殆尽。并且，即使人们在自由上作出了很大牺牲，可能还是无法取得高度的安全。正如生活在北爱尔兰这类多事地区的居民所清楚了解的那样，即使实行军队巡逻，设立检查站和不断地进行安全搜查，也不能保证人们的安全不受恐怖行动的侵犯。而且在某个时候，正是政权为维持安全所作出的努力，侵害了公民的安全，因为每个人都被怀疑是对安全的威胁，可能因此遭到拘留，或至少是受到骚扰。即使是最适当的权衡交换关系，不论偏重于安全或自由，都不是非常幸福的关系。

最后，在第三个例子中，我们看到了两种类型的权衡交换曲线，它们取决于在一个存在中等程度紧张状态的社会中的政权所采取的政策。上面一条曲线表示一个非常关心人民的、公正的和充满正义倾向的政权。由于紧张状态的威胁，存在着自由与安全之间的一种持续性的权衡交换关系。曲线上的理想位置将取决于对何者更为重视：是避免冲突还是维持行动自由，低的一条曲线表示一个非常倾向于使用强制手段的政权，它决心通过各种

不同程度的恐怖来维持自身的安全。在情况最坏的时候，大规模地运用恐怖手段——甚至针对着政府里的高级官员，更不用说对成千上万的平民百姓了——警察和政党经常干预人民生活，彻底的书报检查和控制旅行等，所有这些都破坏了自由，但也没有提供什么安全。政权自身肆无忌惮的行动破坏了公民的各种安全。斯大林领导下的苏联提供了这样的一个例证。在不这么极端的形式下，独裁的军人或文官政权可能以非法监禁、拷打和秘密处决等为策略来对付有反对政权嫌疑的人。少数派集团的安全特别容易受到来自他们本国政府的这种威胁。虽然没有一套简单的统计数字能够容易地衡量出这种政权的政策所造成的不安全程度，但总的代价可以是十分可怕的。下列这种局面正是对现代政治生活的一种无情讽刺：在一个到处冲突的民主制中，令人不安的日常紧张状态，可能为一个在恐怖倾向的独裁政府下的生活紧张状态所取代；后者推翻其前任，以安全的名义取消了自由。罢工、动乱和示威为任意逮捕和任意杀戮所代替。

关于自由和福利之间的关系及权衡交换，我们必须承认对其可能性所知甚少。人们倾向于提出，在自由和稳定的福利之间存在着比较积极的一般关系，如果这仅是因为高福利体系可享有那种低社会紧张状况，从而既可能有大量的安全，也可能有大量的自由。但是，另一方面，在那些为增进福利而奋斗的国家中，危害安全的紧张状态使得自由难以维持，这类国家也可能需要用高度的安全来支持稳定的发展和再分配计划，而且必须甘愿为此缘故牺牲大量的自由。但是归根到底，这在很大程度上要取决于自由程度低的国家中统治者联盟所斟酌作出的政策选择，因此，要对这类相似情况加以概括是相当困难的。对于不同福利政策的抉择以及谁是这些政策的受益者，都是至关重要的。

对南非和保加利亚情况的分析，可以表明在自由程度很低的国家中统治联盟所具有的实际施行范围。我们已经说明，保加利

亚的政权已取得了良好的经济发展记录，国内出现了相当平等的收入分配和很少发生暴力事件。这是因为主要在社会主义的命令型经济中，人们才能发现在中等水平的经济发展阶段上，收入能相当平等地进行分配。(不过，在南朝鲜这类独裁—技术专家型的国家中也是如此。)在独裁控制下，这些福利产品是以自由为代价，而且可能是以某些公民的安全为代价而取得的。另一方面，在南非人们也发现了对自由的压制，尤其是压制绝大多数黑人的自由，尽管白人的旅行自由和政治表态自由也越来越多地受到限制。如图14.4所示，在这个国家里暴力的程度一向很高，政府对潜在的持不同政见者的折磨已使个人的安全难以保证。主要的是，南非经济增长和财富方面总的来说虽属不错，但随之而来的却是在我们所具有的资料中最坏的分配。南非处在社会下层的百分之四十的人口仅得到国民收入的百分之六。① 尽管这个国家人均国民生产总值相对较高，但六十年代人口中的识字率只达百分之三十五，对于这样富裕的国家来说，这是一个低得难以令人相信的数字。② 显然，没有自由意味着对平等也没有保证。

14.7 国际产品

国际政治产品

政治体系在其国际环境中的经历的有关结果，也可以用生产力来加以考察。各国的国内政策只要通过实例就能对外国产生影响。国内的稳定性和适应性、人民参与政治的模式、公民服从或违抗法律的情况、司法程序的公正、技术的进步、福利状况的改善、社

① 霍利斯·切纳利等，《随着经济增长的再分配》(纽约，牛津大学出版社，1974年版)。

② 查尔斯·L·泰勒和迈克·C·赫德森，《政治和社会指数世界手册》(纽黑文，耶鲁大学出版社，1972年版)。

会安全或发生暴乱、自由扩大或缩小——所有这一切都会被他国所吸收、引用或抵制。

这些通过实例，通过示范而产生的结果，是一个国家国际生产力的一部分。它们可能增加或减损其他国家以及整个国际政治体系的生产力。英国的工业革命和美国、法国、俄国以及中国的革命，对国内和国际的政治秩序都产生了巨大的影响，并且在世界最远的地方也引起了大量的适应性反应。

国际体系产品

各个国家所生产的国际产品，无论是其有意地，部分有意地、还是无意之中生产出来的，都必须从体系，过程和政策角度来具体分类。（见表 14.1）我曾讲过国家承担着国际的角色，这就是一套长时期内按一定模式进行的交往和交互作用，也是安全、外交、经济和象征输出在国与国之间进行交换的结果。在国际政治体系的规则性和预见性是政治产品的范围内，规则性和预见性就要依靠国际政治体系的成员国承担适当的角色，信守条约，发挥适当的贸易伙伴作用，维持或避免军事部署，等等。这就是说，秩序和预见性是政治产品，尽管目前所维持的秩序可能有待于大大改进。只有当这种秩序同适应性的要求以及同其他国家输出的过程和政策特征取得均衡时，我们才能对国际体系政治的生产力作充分的描述。

以今天的情况来说，并不难于将作为国际产品的体系适应的重要性加以强调。核武器和导弹能力的发展和扩大，人口的增长，资源枯竭，环境恶化，以及国与国之间和各个国家集团之间不平等情况的日益剧增，可能这些都是迫在眉睫的挑战和威胁，要求国家政治体系作出创造性的适应。从最基本的方面来看，也许大多数的新兴国家，而且肯定还有不少建立已久的国家，都因疆域狭小、资源稀少而无法发展能够生存的经济。不管社会与经济发展的规

模和程度如何，民族—国家体系都面临着各种挑战，如果不能创造性地和及时地应付这些挑战，就可能会导致灾难性的生命和生产力的损失。军事技术不可避免地包含着不稳定的潜在因素，这些因素可能严重地打乱恐怖和威慑的平衡。这种军事技术的扩散看来也会类似地导致上述的危险。面临资源枯竭问题的世界工业经济，必须转向保护资源和从技术上加以适应。而且，在一个国与国之间，以及各国家集团之间的福利分配如此不平等的世界——并且在这个世界上这种不平等状况将会继续扩大——必然是不稳定的，并且越来越不稳定。人们不能不得出这样一个结论，在这个正在出现的世界体系内，对适应性这个体系产品必须比体系维持这一产品更为重视。而且我们必须承认，那些采取创造性步骤和敢于冒风险制定更为合适的国家行为规范以及组成跨国机构的国家，要比那些把自己的作用仅限于在维持体系或常规的国家利益方面的国家，生产更多的政治产品。

国际过程产品

过程产品既在国内、也在国际上具有手段性的和直接表达的两个方面。公民参与同外交政策之间就是手段性的关系：在请愿书上签名，参加游行，或就外交和军事政策向一位政治家写信，其目的都在于支持或改变某项政策。外交政策输出的是有目的的产品。而参与外交决策也可能成为直接的消费产品。因为它增加了某些人有关外交事务的功效感和尊严感，而且那个允许公民从事这方面参与活动的政治体系，可能会大量生产出这些参与产品。

从国际过程产品的服从和支持方面来看，服兵役或其他义务（如遵守海关法令）可能仅仅是以免受惩罚而为目的的；或者，象在一支志愿军中，服役可能是为了得到报酬、有趣的工作和各种机会，等等。但是国家也可能利用人民为国家服务的强烈爱国激

情，或是利用人们对在为国家服务中取得成就和荣誉的兴趣。此外，有些国家还允许公民自由地出国旅行，同国际性协会建立联系，以及服从和支持各国际政治团体意在影响国际政治结构的各项政策。司法程序公正作为一项国际政治产品，指的是一个国家对现行的国际规范和程序，以及对它们进一步的发展所表示的尊重。它指的又是为促进其他国家国内的司法程序公正和人权而作的努力。

国际政策产品

我们又可根据经济增长和分配这两个标准，也可以用来就各国对国际福利的贡献作出评价。在一个国家或国家集团中进行的技术更新对其他国家来说，是富有积极意义的“外部条件”。促成这些技术更新的代价是由发明国承担的。引进这些革新成果的国家因为缺乏足以支持技术革新的经济和文化，自己无法进行这种类型的革新，但它们可以从引进的行政管理程序或技术中得到好处，即使它们要缴付获得专利的费用或其它费用。因此，技术上和组织上的革新代表了对于国际福利的贡献，即使并没有作出有意识的分配努力。但是一个国家或国内的一家公司使其他国家得到这类革新成果的条件，还多少带有一些分配性质。因此，一个政治体系的国际福利作为也可以根据分配是否公平来评价。这种体系是否促进了在平等基础上所进行的贸易？它是否直接有助于别国的技术发展？它是否慷慨地帮助别国改进其教育能力或提高其劳动大军的技能和生产力？它是否对国外发生的饥荒和其他灾难作出反应？

各个国家分配资源，录用和训练人员，在国外布置武装部队，派遣和接待外交官，谈判和达成协议以及为了他们的“国家利益”而进行军事活动和战争。“国家利益”这一概念的范围可以从征服和扩张起一直到采取各种不诉诸于战争来解决冲突的政策。一个

国家对国际安全的净贡献，确实是非常难以估算的。人们有时似乎认为有“正义战争”而采取行动，也就是有利于生产良好事物的战争。假如有生产性战争的话，那么可以说世界上也有非生产性的和平了。一个争取自由的殖民地，一个谋求获得自主的受统治和剥削的国家，或者一个试图遏制另一个侵略性强国的扩张的主张稳定的国家，都是在把安全同其他产品，诸如自由、福利或司法程序公正等在作交换，或者是为了明天的更大安全而接受对今天安全的威胁。为战争付出的代价总是使它的生产力成为问题。即使在正义战争获胜的地方——殖民地解放了，受人剥削的国家获得了独立，或是扩张性的国家受到了遏制——人们也必须从战争幸存者所自然获得的利益中减去生命的代价。这里没有哪一种令人满意的算法。

但是，即使是带有生产性目标而发动的战争，通常在最好的情况下，也只能获得模棱两可的结果；正义的战争可能建立起一种非正义的和平。因此，除了可能出现的非生产性结果之外，还必须加上战争中付出的生命代价，再加上将来为结束非正义和平而进行的正义战争中可能付出的代价以及战争造成的非生产性结果。现代军事技术使得这些计算离奇荒唐。对当代世界中的国际安全生产力，我们所能确定而言的只是：那些在解决国际冲突方面不断努力，并愿意在其过程中对本国的安全承担某些风险的国家，可能对政治生产力作出贡献。

在核大国因自身难以逃脱灾难性的毁灭而不敢轻易发动大规模战争的年代，一个新奇的形势出现了：小国能够在比它们强大得多的国家面前维护自主。当增进国家的荣誉和自豪意味着无法接受的风险时，人们对它们的重视就降低了，这些趋势的结果是，在国际环境中，可能出现自由净增长的情况，大国对小国自主权的干涉，往往局限于与这些大国直接毗邻的地区、或是在特殊关系和豁免的明确的或隐含的承认的基础上。除了战争逐步升级的风险所

起的威慑作用之外，还有其他的因素可能有助于增加对大国的约束，这包括国际交流和可见性的改善，甚至不断提高的国际道义标准。另一方面，国际领域中这种力量的分散，可能已使国际安全的程度减弱，而使小规模战争和动乱的可能性增加，从而导致大规模的冲突。

在国际环境中，自由作为一种良好事物包括两个方面。它指的是一国对别国自主权所表示的尊重，同时也指一国为增进其他国家内的自由而作的努力。不言而喻，自由的这两个方面会发生冲突，例如，当一个国家剥夺公民的人权时(如在南非)，另一个国家对它采取了制裁措施的努力来保卫这些人权。在国外为保卫自由而作的努力，也可能同国际安全和福利发生冲突，例如一个国家采取了军事的或经济的措施，以图阻止另一个侵略性的国家破坏弱小国家的自主和干涉弱小国家的内政。

14.8 权衡交换和机会的代价

经济学家常用这样一种说法来概括经济学的精义：世上没有免费供餐那回事。利益的分配可能减少用于维持体系的开支，而增加未来的成本。生产一个产品的部分成本，可以“外化”，即转嫁给后代人或处于社会下层的平民。即使在经济学家们的比喻所指的小客店或酒吧间里，免费供应的面包和干酪也同饮料的价格和质量有某种关系。我们至今所说的关于政治体系生产力的内容，清楚地说明了这一点：政治并不是寻求免费午餐者的庇护所，并且在政治中所花的代价，可能比在经济中要严重得多。如果说经济是沉闷的科学的话，那么政治便是悲剧的科学了。

我们已试加说明过，用经济的观点来构想政治生产力是非常有益的，也就是说，要看到一种政治产品同另一种政治产品的交换关系，亦即要把为生产这一种产品而丧失生产另一种的机会计算

在内。我们还强调了对生产力的抑制因素，强调了某些类型的政治产品要是没有预先对生产性设施投资的话，便根本无法生产。确实，经济上的类比是最富有启发意义的，但只是类比而已。

在政治学中，无法把自由的单位转换成安全或福利的单位。而且，由于政治常常最终都涉及到强制和在很大规模上涉及到生命本身。因此必须承认，人们永远不可能计算出一项以人类生命为代价而获得的政治产品的价值。人们在历史中的活动，表现出他们似乎具有这种交换的准则；然而，专业政治学家所能做的只是指出这类交换现象的有规则的或重复出现的方面。人们在什么样的条件下，在什么样的环境中，会要求以福利来换取自由和公正，或以生命冒险来换取自由、公正或福利？这样的探索是不可能发现一套清楚的规律的。这些交换的法则因文化而异，也因时间而异。如同在经济学中一样，政治上也有类似的边际原则在起作用。它确定了政治产品效用递减的极点。例如，秩序和安全可以被自由来代替的极点，平等可以被自由所代替，或者自由被平等所代替的极点。一个鲜明的意识形态的优点在于，它能为人们提供似乎具有对功利的可靠权衡方法，以及为人们的行动提供有条不紊的顺序，使这些行动能够导向价值的最佳选择。然而，没有任何哪一种意识形态，也没有哪一种政治科学能够真正客观地解决这些问题。在政治中没有什么“底线”，只有产品的各部分和它们的代价，而这就是人们在对政治体系的生产力或发展战略进行比较时所必须运用的道义公式。

14.9 发展战略和政治生产力

在第十三章中，我们讨论并说明了五种政治经济发展战略：平民主义型的，技术—独裁型的，技术-独裁-平等主义型的，技术—独裁—动员型的和新传统主义型的。民主的平民主义战略被认

为是充满远大抱负，并能使人民产生很大的期望，而其实际作为却很差。没有富裕的经济，没有有效的政府机构和政治机构，人民对于参与和分配的期望就会受挫。有许多这样的平民主义政权，都因无法处理和解决经济增长与分配之间或秩序与参与之间的权衡交换关系而崩溃。

技术—独裁型的战略优先考虑政治秩序和经济增长，不惜牺牲政治参与、司法程序公正、福利分配和自由。这种战略固有的不稳定性，在于维持秩序和在出现越来越不平等现象的形势下，压制要求所付出的代价和遇到的困难在不断地增加。

技术—独裁—平等型战略选择了政治秩序、经济发展和福利分配三者的结合，而放弃了政治参与，以及某些司法程序的公正和某些自由。选择这种战略的政权所固有的不稳定性，在于在缺乏一个有组织的政治运动的情况下，这些政权所确定的变革会刺激人们提出享受更多的参政和福利的要求。这样，维持秩序的代价就会上升，这些政权必然朝着下述两个方面中的一个方面发展——要么通过警察以及或者军队的行动加强直接的镇压，要么诉诸于某种形式的有组织的政治运动，而这种运动则可能把这些政权改变成独裁动员型的政权。这一两难困境在秘鲁的各阶级合作主义实验中，以及在南朝鲜立宪政权和军人政权不断的更替中都得到了反映。

技术—独裁—动员型战略试图把政治秩序、动员起来的政治参与和经济增长结合起来，而以放弃竞争性的参与，司法程序公正和自由为代价。遵循这个方针的政权可能采取一种平均主义的战略——如象在共产党国家和坦桑尼亚的情况，或是采取一种经济增长和不平等现象同时存在的战略——如象在墨西哥的情况，它们可能追求一种经济上的集体主义战略，如象共产党国家的情况，坦桑尼亚的情况可能也是如此，或者象墨西哥那样仍然坚持混合型经济模式。

新传统主义战略强调体系维持和政治秩序，而在现代化的其他方面则停滞不前。这里明显的例外情况是这样一些第三世界国家，它们因为拥有类似象石油之类的稀少和珍贵的资源而实际上是被迫进入了迅速变化的模式。这种形势产生的结果就是经济迅速地发展，迫使这些国家在政治上改用官僚—技术型结构。因而产生的大量财富也可能使这些社会朝着分配的方向发展。

那些对福利分配高度重视的正在现代化的政权，一般总是诉诸对资本财产进行某种形式的再分配，例如在共产党国家中对经济的集体化，或是象在南朝鲜那样进行重要的土地的再分配，并且鼓励发展小型的劳动力密集型的工业。虽然南朝鲜经济增长的原因，部分地可以用在一个充满威胁和不稳定的国际环境中，它一直受美国的保护这一点来解释，但秘鲁的情况却说明，这种战略也可能是国内各种压力和决策的结果，而且也是同美国发生直接冲突的结果。与此类似，坦桑尼亚的情况也表明，动员—集体化的战略可能为那些不受外来共产党国家压力影响的国家所采纳。第三世界国家可作的选择受到冷战和国际环境的制约，但绝不是由这些因素决定的。

从生产力的观点来看，动员型的政权是一个混杂体。即使是共产党的动员型体系也是与它相去甚远的。虽然这类体系都强调经济平等和经济增长，但它们在限制自由、允许参政和提供公正司法程序的程度上则各不相同。例如，南斯拉夫人虽然在平等方面要差些，但他们享有更多的自由和更多的参与，南斯拉夫的司法过程也更为公正。墨西哥曾经是一个平等的动员型政权，现在它已朝着不平等的方向发展，因为它的动员是政府先发动的，而不是人民发挥能动作用的。尽管它目前还允许私人经济的存在，但这种经济只是提高人口中一个有限的阶层所享有的经济自由。而且，由于它也容忍有限的反对派存在，这在其政治产品的混合体中加进了一点政治参与的成分。坦桑尼亚在沿着这条走的道路上还刚刚

起步，现在要对它作出评价或许为时过早，但坦桑尼亚似乎已经到了其经济增长和平等的目标同自由、参与和法律程序公正之间不断发生冲突的阶段。

坦桑尼亚的情况提出了政治作为分析中的一个重要的问题。为了准确地作出评价，我们不能仅仅满足于把一个政权同另一个政权作比较。我们还必须对某个特定的政权长时期内的生产力予以检验。例如，坦桑尼亚在获得独立和走上目前的道路之前是英国的殖民地，是一个在很大程度上依赖于仅足糊口的农业经济的一些小的部落群体的聚合体。把类似自由，平等和司法程序公正这样的概念用诸这种类型的社会是否合适，是一个很值得怀疑的问题。我们关于政治产品的理论在传统社会中并没有被普遍接受，我们可以谈论从民主政府向独裁政府过渡中的自由、平等和司法程序公正的权衡交换关系（如巴西）。但是要对处在从传统制度向现代化的过程和作为过渡中的体系进行评价的话，问题就复杂多了。政治学至今还没有真正弄清该怎样去评价。

14.10　发达工业社会和政治生产力

在前几个世纪中，西方的民族国家经历了高度的“政治增长”。这一增长伴随着工业和技术革命带来的经济增长，两者互相影响。政治输入（政治参与和动员）的指数和政治输出（提取率、管理和分配的程度与种类）的指数都表明在十九和二十世纪中的曲线在不断上升。如果我们从西方国家的人民对国内的政治作为感到满意这一意义上把生产力看作是结果的话，现在这个时代确实显示了福利水平——人的预期寿命、保健、教育、住房、收入保障、娱乐活动等的提高，显示了人民能够有效行使参政和组织权这一意义上的自由水平的提高，以及司法程序公正水平的提高。

西方国家政治和经济成就的水平在不断地提高，但当代世界

的人却产生了幻灭的感觉，政治合法性程度也在下降，而且认为现代自由的社会已变得“无法控制”的看法日益普遍，这一切都需要作出解释。西方民主国家中出现的这种病症包括政治和经济两种成分。从经济上看，人们有三种希望破灭了。首先是分配上的希望破灭了。高水平的经济生产力、经济的迅速增长率和政府为更加公平地分配这些价值和机会所作的大量努力，仍然使人口中很大一部分处于相对贫穷状态之中，而这一问题看来是难以解决的。

其次，认为经济增长可以继续保持同过去相同的比率设想，在过去的十年中已令人产生疑问。在前两个世纪中，现代化的伟大动力机是技术革新，它创造了不断提高的生产力水平和物质福利。西方的主要意识形态——自由主义和马克思主义——都假定物质产品是会不断增多的。到了六十年代末和七十年代初，西方各国这种认为即使在人口增加，自然资源枯竭以及因工业过程造成的污染给环境加重了负担的情况下仍能保持上述增长模式的设想，开始受到了挑战，首先是受几个“危言耸听者”的挑战，随后又从专家的主流意见中受到更加认真的挑战。

第三，在同一时期，在受过高等教育的富有阶级中开始出现一种对“生活质量”一词所象征着的福利的物质—技术内容表示厌恶的情绪，这种情况是从过多和过剩的感觉中，而不是从对即将到来的资源枯竭的恐惧中产生出来的。这里人们并不十分担心人口与环境之间的平衡对物质增长产生的固有限制，而是担心增长和发展的一揽子计划本身对物质过分强调。持有这些看法的知识分子和中产阶级分子，虽然他们相对来说人数很少，但他们到处大声疾呼，颇为引人注目，他们的物质财富已经增长得太多了，现在他们要开始质询这种增长在美学价值和道德价值上所付出的代价了。

因此，发达的民主社会中的经济增长被攻击为是不公正的分配，是超越了自己的物质基础，是把其他价值看得比人类的幸福更为重要。在政治方面，也存在着一个类似的病症，就是体系、过程

和政策发展同政治满足和合法性下降之间的矛盾。

西方政治学家普遍所议论的话题之一是"无法控制"。现代政治体系的无法控制的概念，主要是指两组情况。一是指出现了一批既有威胁而又难以解决的新问题。在国际上，这些问题包括军备竞赛、核扩散、资源枯竭和污染，对于这些问题，任何一个单独的国家都没有控制的能力。在国内这些问题涉及到在环境、保护资源和经济增长上价值观之间的冲突，以及涉及到经济增长、通货膨胀同失业之间的权衡交换关系，这些问题也相似地具有威胁性和难以解决。

"无法控制"的第二个方面是指一套态度和价值观念的变化，这些变化一方面对政治生产力提出了更高的标准，另一方面又破坏了政策制订过程的效率和连贯性。发达的工业社会中教育程度较高和知识面广的选民已不再把"广泛的合法性"赋予民族国家和国家的政治领导人。这些政治领导人只得到了短期内施政的合法性，而全体选民往往期待很快就看到结果。政党组织和利益集团的内聚力已经下降，在这些机构的范围之外，人们正越来越多地采用平民主义和对抗性的政治手段。特殊的利益集团和极端分子的意识形态集团都已发现，发达的工业社会是怎样容易受到罢工、超越常规的压力和恐怖行动的威胁。

尽管在最近的十年中，发达的工业社会中的政治输出和政府作为都有增长，但人们仍可以谈论生产力的危机；适应上的进退两难、对于新的规范、新的机构和政策、新的权力和权力分配的探索，为人类提供一套多方面的安排和规则以对付现代世界的威胁性问题。①

在发达的共产党社会中，政治生产力的问题所反映的方面多少有些不同。马克思主义—列宁主义的意识形态纲领保证，一旦深入"社会主义"时代，物质产品非常丰富，人类将获得解放。但尽管这些社会现在已经取得了福利和生产率的增长，不平等现象也大

为减少，但是物质产品并未丰富，而强大的和压迫性的国家机器也没有减弱的迹象，进一步改善物质福利的机会似乎很好，但增加公民自由和司法程序公正的前景则似乎非常渺茫。

这些国家曾采取了或被迫采取了各种措施来解决他们的问题。这些措施能大量生产出经济增长和平等这些特定的产品。他们所使用的手段和他们所设计的组织，可能是有效地针对着这些目标的，但是一旦首批目标达到之后，这些手段和组织就会被排除或无限期地推迟进一步的生产性适应。因此，苏联和东欧国家在过去的几十年中，确实成功地提高了他们的生产力和他们的分配作为，但如果他们现在想到要去答应人民对参政、自由和司法程序公正不断增长的要求的话，那么他们的组织结构以及同这些机构相联系的特殊利益就会出而阻挡。有时确会存在这样一种情况，由于问题解决得太好了，把解决的措施过于机构化了，把问题解决得过于彻底，以致妨碍了进一步的发展和适应。比较松缓一些的解决办法，尽管可能在短时期内生产能力不足，但可能更加富有适应性，因而会在长时期内具有多种多样和富有创造性的生产能力。

① 关于发达工业社会存在的问题和各种言论的问题的论述，可见塞缪尔·P·亨廷顿，“后工业政治，它将具有多大的善良性？”，载《比较政治研究》第6期(2)(1974年1月)，第163页起；也可见丹尼尔·贝尔，《后工业社会的到来》(纽约，自由出版社，1973年版)；罗纳德·英格尔哈特主编，“发达工业社会的政策问题”，载《比较政治研究》第10期(3)(1977年10月)，以及其他人的有关著作。